

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL

LE CONSTITUTIONNALISME D'OCCUPATION EN IRAQ

THÈSE
PRÉSENTÉE
COMME EXIGENCE PARTIELLE
DU DOCTORAT EN DROIT INTERNATIONAL

PAR
MICHAEL HENNESSY PICARD

MAI 2017

UNIVERSITÉ DU QUÉBEC À MONTRÉAL
Service des bibliothèques

Avertissement

La diffusion de cette thèse se fait dans le respect des droits de son auteur, qui a signé le formulaire *Autorisation de reproduire et de diffuser un travail de recherche de cycles supérieurs* (SDU-522 – Rév.01-2006). Cette autorisation stipule que «conformément à l'article 11 du Règlement no 8 des études de cycles supérieurs, [l'auteur] concède à l'Université du Québec à Montréal une licence non exclusive d'utilisation et de publication de la totalité ou d'une partie importante de [son] travail de recherche pour des fins pédagogiques et non commerciales. Plus précisément, [l'auteur] autorise l'Université du Québec à Montréal à reproduire, diffuser, prêter, distribuer ou vendre des copies de [son] travail de recherche à des fins non commerciales sur quelque support que ce soit, y compris l'Internet. Cette licence et cette autorisation n'entraînent pas une renonciation de [la] part [de l'auteur] à [ses] droits moraux ni à [ses] droits de propriété intellectuelle. Sauf entente contraire, [l'auteur] conserve la liberté de diffuser et de commercialiser ou non ce travail dont [il] possède un exemplaire.»

REMERCIEMENTS

Je tiens en premier lieu à remercier mon Directeur de thèse, le Professeur Georges A. Lebel. Pr. Lebel m'a permis de dépasser le formalisme juridique pour l'inscrire dans la dynamique des rapports économiques et sociaux. Sous sa direction, je me suis distancié à la fois du positivisme et du postmodernisme français qui constituaient mon bagage théorique pour approfondir, à travers le cas empirique iraquien, ma compréhension des forces économiques et financières qui informent la pratique des États en droit international.

J'aimerais également remercier le corps professoral du Département des sciences juridiques. L'ouverture aux disciplines des sciences sociales singularise l'approche méthodologique du Département des sciences juridiques depuis ses origines. J'ai précisément choisi le programme de doctorat en droit à l'UQAM pour bénéficier de son approche critique et interdisciplinaire. Après de longues années d'étude technique et exégétique dans les facultés de droit en France, je suis particulièrement sensible à l'intégration des sciences sociales dans la recherche en droit. Or, c'est au contact de la communauté universitaire uqamienne et en me familiarisant avec ses perspectives inclusives que j'ai enrichi ma compréhension du phénomène juridique. J'espère faire honneur à la tradition uqamienne en adoptant une perspective historique et matérialiste sur la création et la succession des États en droit international.

Au Département des sciences juridiques, mes remerciements sincères et chaleureux vont à Rémi Bachand, Directeur des études supérieures et ancien Directeur du Centre d'études sur le droit international et la mondialisation, qui m'a solidement épaulé

durant mon parcours de doctorat à l'UQAM. Je tiens également à mentionner les fructueux débats, lectures et relectures entretenues au fil des années avec les ProfesseurEs du Département des sciences juridiques de l'UQAM : Julien Pieret, Martin Gallié, François Roch, Mirja Trilsch, Bruce Broomhall, Anne Saris, et Alejandro Lorite. Enfin, je remercie quelqu'un qui ne se souvient sûrement pas de moi, le professeur de droit constitutionnel Jean-Pierre Massias, un pédagogue exceptionnel qui a contribué au développement de ma pensée durant mon cheminement de maîtrise à la Faculté de droit de Clermont-Ferrand. Son analyse marxiste du droit constitutionnel est à l'origine de ma réflexion sur le constitutionnalisme d'occupation en Iraq.

Je tiens également à remercier Denise Boucher, psychanalyste, qui a accompagné mon cheminement analytique entre 2013 et 2015. L'analyse m'a permis de comprendre que le travail sur la succession de l'État iraquien, entre dette de civilisation et volonté de résistance, était une manière de situer mon rapport ambigu à la filiation. Si le concept d'« accumulation par dépossession » était si révélateur pour ma compréhension du monde, c'est que j'avais moi-même vécu le sentiment, refoulée dans l'inconscient infantile en raison de la culpabilité qu'il provoquait en moi, d'être approprié par dépossession : symétriquement *approprié par la mère*, qui faisait de mon éducation un projet de civilisation réparatrice, et *dépossédé du père*, un père déshonoré et chassé de la structure familiale en raison de « comportements décadents ». Une association inconsciente était à l'œuvre dans le processus d'écriture, celle de l'exigence maternelle incarnée par la Couronne impériale britannique, et du dépérissement paternel incarné par l'Empire ottoman. La gardienne comptabilisait les dettes du « vieil homme malade d'Occident » pour obtenir la tutelle exclusive de l'orphelin, sans que l'*opinio juris* de l'enfant, par définition incapable, ne soit jamais demandée. Le fait que la succession est conditionnelle au désaveu de l'héritage ottoman, alors qu'alternativement les populations « juvéniles » sont formellement

incapables d'exprimer un jugement ou d'agir souverainement, n'est pas le moindre des paradoxes sur la création d'État en droit international.

Du point de vue psychanalytique, je m'identifiais donc à la douleur des Iraquiens, à la fois orphelins du père désavoué et pris en charge par la tutrice « protectrice ». Or, les études postcoloniales, nourries par la découverte freudienne de l'inconscient, nous font bien comprendre les ressorts des entreprises de civilisation : trop souvent, les prétendus sauveurs se transforment en bourreaux. L'écriture de la thèse fut pour moi un exercice de déconstruction des clivages identitaires qui structurent les rapports familiaux et sociaux. Enfant, j'ai intériorisé le langage du pouvoir, de l'autorité maternelle et de la déchéance paternelle. L'écriture, nourrie de l'analyse, m'a encouragé à tenter de dépasser les catégories et représentations symboliques (la trinité père-mère-enfant & ottoman-britannique-iraquien) pour entrer dans un état de conscience réflexive par rapport à ces subjectivités éminemment problématiques. Le résultat constitue donc une vaste mise en abîme de ma situation familiale.

Heureusement, pour éviter de me perdre dans ce labyrinthe d'introspections et de projections, je fus grandement soutenu par ma famille, mes collègues et amiEs – Peg Hennessy, Richard Hennessy, Joan Kline, Lisa Pournia, Barbara Reese, Olivier Barsalou, Tina Beigi, Gabriel Hoidrag, Philippe Tousignant, Erica Smith, Nicolas Goerg, Debbie Bonnie Rose, Christian Meyer, Cédric Rahier, Adrien Hieber, Clément Edel, Matthieu Zisswiller, Déborah Dubald, Daphné Shelly D'Cruz, Laurie Dupont-Horau, Jonathan Kuntz, Nour Benghellab, Marie-Laurence Hébert-Dolbec, Mia Laberge, Vincent Chapaux, Nafi Niang, Mouloud Idir, Éloïse Benoit, Caroline Brodeur, Richard-Alexandre Laniel, Julie Brunet, François Fabianek, Benoît Coutu, Ricardo Penafiel, John Pitseys, Pascale Cornut St-Pierre, Marie-Neige Laperrière, Elise Hansbury, Diane Russel, Alexandre Gonzalez, Jihane Alami, Jean-Baptiste Goudet, Jozef Racek, Matus Racek, Nick Huston, Eric Tschaeppler, Philip Verville,

Paxton Emery, Amin Parsa, Antoine Zazou, Iliass Lamrini, Fleur Neesham, Frédéric Lebel – qui ont toutes et tous à leur manière égayé mon parcours solitaire de thésard.

Je tiens en dernier lieu à remercier le jury de thèse, composé de mon Directeur, et des Professeurs Samir Saul, Mario Prost et Alejandro Lorite Escorihuela, pour ses conseils de révision.

Enfin, cette liste ne serait pas complète sans la mention des responsables administratives du Département des sciences juridiques, Berthe Boufard, Diane Lemay, Louise Viau, Claire Reeves et Guylaine Mireault, qui ont toujours été d'un grand secours et bienveillantes à mon égard.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS.....	i
LISTE DES TABLEAUX.....	xvi
LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES	xvii
RÉSUMÉ	xix
INTRODUCTION	1
CHAPITRE I EXTÉRIORISATION DU POUVOIR DÉCONSTITUANT PAR L'OCCUPANT : DÉPOSSESSION ET EXPROPRIATIONS COLLECTIVES DE L'OCCUPÉ.....	26
1.1. Extériorisation du pouvoir déconstituant originaire : le démembrement de l'Empire ottoman.....	28
1.1.1 Les fondements de l'extériorisation du pouvoir déconstituant originaire	28
1.1.1.1 Les fondements matériels engageant l'exercice du pouvoir déconstituant originaire.....	29
1.1.1.1.1 Fondements géopolitiques.....	30
1.1.1.1.2 Fondements énergétiques.....	32
1.1.1.2. Fondements formels du pouvoir déconstituant originaire	37
1.1.1.2.1 Fondements formels régionaux.....	37
1.1.1.2.1.1 Les actes bilatéraux	37
1.1.1.2.1.2 Les actes unilatéraux de l'État britannique en Mésopotamie	40
1.1.1.2.2 Fondements formels internationaux.....	45

1.1.2 L'exercice du pouvoir déconstituant originaire : les mesures d'expropriation collective.....	49
1.1.2.1 L'entrée en vigueur du Code d'occupation du territoire iraquien	49
1.1.2.2 L'expropriation des investisseurs étrangers ennemis	50
1.1.2.3 L'expropriation de l'ancien régime ottoman en Mésopotamie.....	52
1.1.2.3.1 Expropriation des intérêts turcs.....	52
1.1.2.3.1.1 Purge des institutions ottomanes et congédiement des fonctionnaires ottomans	52
1.1.2.3.1.2 Expropriation foncière et confiscation des terres	54
1.1.2.3.2 Expropriation locale	57
1.1.2.3.2.1 Criminalisation du nomadisme et taxation des populations	57
1.1.2.3.2.2 Discrimination et censure politique à l'endroit des Chiites.....	60
1.1.3 Effets de l'extériorisation du pouvoir déconstituant originaire de droit en Iraq.....	63
1.1.3.1 Les effets économiques de l'administration sous occupation.....	64
1.1.3.2 Effets politiques du pouvoir déconstituant originaire de droit en Iraq	68
1.2 Extériorisation du pouvoir déconstituant secondaire : la destitution de l'ancien régime et la succession d'État sous tutelle états-unienne	70
1.2.1 Les fondements du pouvoir déconstituant secondaire	73
1.2.1.1 Fondements matériels engageant l'extériorisation du pouvoir déconstituant secondaire	73
1.2.1.1.1 Fondements géopolitiques du pouvoir déconstituant secondaire	74
1.2.1.1.2 Fondements énergétiques du pouvoir déconstituant secondaire	75
1.2.1.2 Fondements formels du pouvoir déconstituant secondaire.....	77
1.2.1.2.1 Fondements de politique étrangère	78

1.2.1.2.2 Fondements de droit international.....	81
1.2.2 Exercice du pouvoir déconstituant secondaire : les mesures d'expropriation collective.....	87
1.2.2.1 Entrée en vigueur de la tutelle internationale	88
1.2.2.1.1 Compétence de l'Autorité Provisoire de la Coalition	88
1.2.2.1.2 Moyens d'action de l'Autorité Provisoire de la Coalition	90
1.2.2.2 L'exercice unilatéral du pouvoir déconstituant de droit par l'APC	93
1.2.2.2.1 Abrogation de l'ancien régime : la politique de « débaasification »	94
1.2.2.2.1.1 Démembrement de la branche militaire de l'ancien régime	95
1.2.2.2.1.2 Démembrement de la branche civile de l'ancien régime.....	96
1.2.2.2.1.3 Annulation des subventions d'État et démembrement d'entités publiques.....	99
1.2.2.2.2 Abrogation du droit économique iraquien	104
1.2.2.2.2.1 Abrogation du droit de la planification socialiste des moyens de production	104
1.2.2.2.2.2 Confiscation du Trésor iraquien et abolition de l'ancien régime monétaire	107
1.2.3 Les effets économiques et politiques du pouvoir déconstituant secondaire de droit en Iraq	109
1.2.3.1 Les effets économiques du pouvoir déconstituant secondaire de droit en Iraq.....	109
1.2.3.1.1 Expropriation des entrepreneurs russes et français au profit de compagnies anglo-saxonnes	109
1.2.3.1.2 Expropriation des services publics irakiens au profit de compagnies étrangères.....	112
1.2.3.2 Les effets politiques du pouvoir déconstituant secondaire de droit en Iraq	114

CHAPITRE II

EXTÉRIORISATION DU POUVOIR RECONSTITUANT DIRECT : ACCUMULATION PRIVATIVE PAR L'OCCUPANT	119
2.1 Extériorisation du pouvoir reconstituant direct originaire	120
2.1.1 Fondement de l'extériorisation du pouvoir reconstituant direct originaire	120
2.1.1.1 Les fondements militaires du pouvoir reconstituant direct originaire	121
2.1.1.2 Fondements formels : l'annexion de la Mésopotamie aux Indes britanniques (« Indianize Iraq »)	123
2.1.2. L'exercice par la Grande Bretagne du pouvoir reconstituant de droit originaire : l'établissement de la colonie extractive indo-iraquienne.....	124
2.1.2.1 Établissement d'une économie de guerre reconstituante	125
2.1.2.2 Établissement de l'économie d'annexion	129
2.1.3 Les effets de l'administration directe des territoires occupés	134
2.1.3.1 Les effets économiques de l'extériorisation du pouvoir reconstituant direct	134
2.1.3.1.1. Les appropriations et réquisitions en période de conflit armé.....	134
2.1.3.1.2 Les effets économiques de l'administration directe post-conflit.....	135
2.1.3.2 Les effets politiques du pouvoir reconstituant direct originaire	137
2.1.3.2.1 Contradictions internes à l'administration directe des territoires occupés	138
2.1.3.2.2 Contradictions internationales à l'administration directe des territoires occupés	145
2.2 Extériorisation du pouvoir reconstituant direct secondaire	148
2.2.1 Fondement du pouvoir reconstituant direct secondaire	149
2.2.1.1 Fondement matériel	149
2.2.1.2 Fondement formel	151

2.2.1.2.1	Fondement juridique de l'occupant : légitimer l'extériorisation du pouvoir reconstituant secondaire par la doctrine du jus post bellum.....	151
2.2.1.2.2	L'autoattribution par l'occupant de compétences transformatives du territoire	155
2.2.2	Exercice du pouvoir reconstituant direct secondaire	158
2.2.2.1	La libéralisation du droit des investissements et des échanges commerciaux.....	159
2.2.2.2	Réformes du système bancaire	164
2.2.2.3	Réformes des entreprises et du marché publics	168
2.2.3	Effets économiques de l'extériorisation du pouvoir reconstituant direct secondaire : le transfert de fonds publics aux entreprises privées au nom de la reconstruction économique du territoire occupé	172
2.2.3.1	Appropriation du marché de la reconstruction iraquien par les firmes de la Coalition.....	173
2.2.3.2	Le marché de la reconstruction en Iraq échappe au droit de la concurrence.....	176
2.2.3.2.1	Régime commercial dérogatoire au droit de la concurrence.....	177
2.2.3.2.2	Accumulation contractuelle sous administration directe du territoire.....	180
2.2.3.2.2.1	Attribution des contrats « Restore Iraqi Oil » sans appel d'offres.....	181
2.2.3.2.2.2	Exécution frauduleuse des travaux sous le programme RIO.....	183
2.2.3.2.3	Régime d'immunités privatives sous administration directe	188
2.2.3.2.3.1	La défaillance des procédures d'audit du Fonds de Développement pour l'Iraq	189
2.2.3.2.3.1.1	Manquements de l'occupant à ses devoirs de gestion : le rôle de la Commission d'examen du Fonds de développement pour l'Iraq	189
2.2.3.2.3.1.2	Responsabilité internationale de l'ONU pour manquement aux obligations de contrôle de l'autorité déléguée.....	192

2.2.3.2.3.1.2.1 Mandat du Conseil international consultatif et de contrôle	195
2.2.3.2.3.1.2.2 Rapports du Conseil international consultatif et de contrôle	197
2.2.3.2.3.2 Le régime privatif dérogatoire à la responsabilité d'administrer les fonds irakiens au nom des populations bénéficiaires	200
2.2.3.2.3.2.1 Immunité <i>ratione personae</i> des ressortissants états-uniens en vertu du Décret présidentiel 13303	200
2.2.3.2.3.2.2 Régime d'impunité des entreprises privées états-uniennes pour détournement de fonds publics irakiens : l'affaire Custer Battles	201
CHAPITRE III	
INTERNATIONALISATION DU POUVOIR RECONSTITUANT DE DROIT INDIRECT EN IRAQ : LA LÉGITIMATION DE L'EXPLOITATION ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE IRAQUIEN SOUS ADMINISTRATION INTERNATIONALE	207
3.1 Internationalisation du pouvoir reconstituant indirect originaire	209
3.1.1 Fondement de l'internationalisation du pouvoir reconstituant indirect originaire	210
3.1.1.1 Fondements internationaux de l'internationalisation du pouvoir reconstituant indirect originaire	211
3.1.1.2 Fondement économique de la politique mandataire: la réduction des dépenses coloniales	214
3.1.1.3 Fondement formel	218
3.1.1.3.1 Internationalisation de la procédure constituante indirecte	218
3.1.1.3.2 Compétence du mandataire dans sa gestion fiduciaire des ressources irakiennes	219
3.1.1.3.3 La défaillance du mécanisme de surveillance des mandats	221
3.1.1.3.3.1 Défaut de représentation des populations sous tutelle	221
3.1.1.3.3.2 Défaut de compétence de la Société des Nations	223

3.1.1.3.2.1 Défaut de contrôle direct de la Puissance mandataire dans l'exercice de son mandat par le Secrétariat et le Conseil de la SDN	223
3.1.1.3.2.2 Défaut de compétence de la Commission permanente des mandats de la SDN	224
3.1.2 Exercice du pouvoir reconstituant indirect originaire: l'application du système des mandats en Iraq	226
3.1.2.1 Entrée en vigueur du mandat	226
3.1.2.1.1 Nomination de représentants locaux et rédaction du projet constitutionnel sous l'autorité du Haut Commissaire civil	226
3.1.2.1.2 L'Accord interallié de San Remo sur le partage des territoires sous mandat de 1920	228
3.1.2.1.2.1 Respect des obligations incombant à la puissance mandataire découlant de l'entrée en vigueur du Traité de Versailles	230
3.1.2.1.2.2 Internationalisation du pouvoir constituant sous l'autorité du Haut Commissaire Percy Cox	233
3.1.2.1.2.3 L'entente pétrolière secrète de San Remo	236
3.1.2.1.2.3.1 La politique pétrolière britannique en Mésopotamie	236
3.1.2.1.2.3.2 Le Projet de Convention portant sur le Pétrole	238
3.1.2.1.3 La Conférence du Caire de mars 1921 établissant la Monarchie hachémite d'Iraq	240
3.1.2.1.3.1 L'établissement du Royaume d'Iraq	242
3.1.2.1.3.2 Difficultés d'application des décisions adoptées à la Conférence du Caire	243
3.1.2.2 Une phase constituante extériorisée par le Traité bilatéral de 1922 ...	245
3.1.2.2.1 Le Traité d'alliance de 1922, fiction juridique d'une relation d'échange mutuellement consentie avec un représentant souverain	246
3.1.2.2.1.1 Opposition des populations sous tutelle à la ratification du Traité anglo-iraquien	247

3.1.2.2.1.2 Garantie du régime de capitulation par le Traité d'alliance anglo-iraquien	248
3.1.2.2.2 Transfert des frais d'administration mandataire aux populations bénéficiaires.....	250
3.1.2.2.3 Mise en œuvre du Traité d'alliance.....	251
3.1.2.3 Règlement des questions de succession d'État par le Traité de Lausanne de 1923	252
3.1.2.3.1 Clauses économiques du Traité de Paix de Lausanne.....	252
3.1.2.3.2 Le rattachement de la région pétrolière de Mossoul à l'Iraq	254
3.1.2.3.3 Droit de succession de la dette ottomane en Iraq	259
3.1.3 Effets économiques et sociaux de l'internationalisation du pouvoir reconstituant indirect originaire.....	262
3.1.3.1 Effets économiques : l'application de la politique d'austérité budgétaire en Iraq	263
3.1.3.1.1 Dépendance financière de l'Iraq envers la Grande Bretagne.....	263
3.1.3.1.2 Application de la politique d'austérité budgétaire en conséquence de l'exercice du droit de succession de la dette ottomane	265
3.1.3.2 Effets sociopolitiques de l'administration indirecte des territoires occupés.....	267
3.1.3.2.1 Militarisation des territoires occupés	267
3.1.3.2.2 Militarisation des populations occupées	267
3.2. Internationalisation du pouvoir reconstituant indirect secondaire	269
3.2.1 Fondement de l'internationalisation du pouvoir reconstituant indirect.....	269
3.2.1.1 Fondement de droit international.....	270
3.2.1.2 Fondement de l'occupant.....	274
3.2.2 Exercice du pouvoir reconstituant indirect secondaire.....	275

3.2.2.1 L'entrée en vigueur de la Loi d'administration de l'Iraq pour la période transitoire	276
3.2.2.1.1 L'acte préconstituant iraquien extériorisé	277
3.2.2.1.2 Continuité des réformes économiques sous administration indirecte des territoires occupés	280
3.2.2.2 Restructuration de la dette souveraine de l'Iraq	284
3.2.2.2.1 Caractéristiques de la dette souveraine iraquienne	284
3.2.2.2.2 Conditionnalités du rééchelonnement de la dette souveraine iraquienne	287
3.2.3 Effets de l'internationalisation du pouvoir reconstituant indirect	292
3.2.3.1 Effets économiques : poursuite de la gestion opaque du Fonds de Développement pour l'Iraq	292
3.2.3.2 Effets sociopolitiques de la restructuration de la dette : conséquences sociales de la mise en place d'une politique d'austérité budgétaire	295
CHAPITRE IV	
INTÉRIORISATION DU CONSTITUTIONNALISME D'OCCUPATION	299
4.1 Intériorisation des transferts de droit par le pouvoir constitué originaire	300
4.1.1 Intériorisation de la violence conservatrice de droit durant le mandat (1924-1932)	300
4.1.1.1 Promulgation de la Loi organique	300
4.1.1.1.1 Signature et ratification de la Loi organique	301
4.1.1.1.2 Promulgation de la Loi organique retardée pour garantir la concession pétrolière de la TPC	303
4.1.1.2 Poursuite de la pratique des traités inégaux	307
4.1.1.2.1 Entrée en vigueur du Traité d'alliance de 1922	307
4.1.1.2.2 Conclusion d'un nouveau Traité d'alliance en 1930	309
4.1.1.2.2.1 Position des parties au Traité d'alliance	309

4.1.1.2.2 Dispositions du Traité.....	312
4.1.1.3 Effets du prolongement des réformes mandataires dans l'ordre constitutionnel militarisé.....	316
4.1.1.3.1 Effets sur la politique pétrolière : la conversion de l'Iraq en État réservoir.....	316
4.1.1.3.2 Effets sur la politique de tutelle militaire.....	321
4.1.1.3.3 Tutelle agraire et fiscale de la Grande-Bretagne.....	322
4.1.1.3.4 Tutelle monétaire et budgétaire de la Grande-Bretagne sur l'Iraq.....	328
4.1.2 Intériorisation de la violence conservatrice de droit en période d'accession de l'Iraq à la Société des Nations (1932-1948)	330
4.1.2.1 Libération du mandat et admission de l'Iraq à la SDN	331
4.1.2.1.1 Critères d'adhésion de l'Iraq à la SDN	331
4.1.2.1.1.1 Les conditions générales de cessation du mandat	332
4.1.2.1.1.2 Évaluation de la capacité de l'Iraq à se gouverner librement.....	333
4.1.2.1.2 Libération du mandat et adhésion formelle de l'État iraquien à la SDN	336
4.1.2.2 Effets de l'accession de l'Iraq à la SDN : la crise du transfert de droit sous occupation	338
4.1.2.2.1 Absence d'indépendance économique	338
4.1.2.2.1.1 Marché public de la construction sous domination britannique	338
4.1.2.2.1.2 Régime d'immunité fiscale des exportateurs et importateurs britanniques.....	339
4.1.2.2.1.3 Service de la dette souveraine iraquienne.....	341
4.1.2.2.1.3.1 Remboursement des dettes contractées durant la période du mandat.....	341
4.1.2.2.1.3.2 Endettement militaire et ponction fiscale	342
4.1.2.2.2 Absence d'indépendance politique.....	345

LISTE DES TABLEAUX

Tableau	Page
0.1 Destruction créatrice de droit en Iraq	21
1.1 Expropriation collective exercée par le pouvoir déconstituant de droit en Iraq.....	118
3.1 Internationalistaion du pouvoir reconstituant de droit en Iraq.....	297

LISTE DES ABRÉVIATIONS, SIGLES ET ACRONYMES

APC	Autorité provisoire de la coalition
APOC	Anglo-Persian Oil Company
CGI	Conseil de Gouvernement intérimaire
CICC	Conseil international consultatif et de contrôle
CPM	Commission permanente des mandats
CSNU	Conseil de sécurité des Nations unies
DTS	Droits de tirage spéciaux
FDI	Fonds de développement pour l'Iraq
FMI	Fonds monétaire international
IPC	Iraqi Petroleum Company
KBR	Kellog Brown & Root
KPMG	Klynveld Peat Marwick & Goerdeler
LOGCAP	Logistics Civil Augmentation Program
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONU	Organisations des Nations unies
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
OTAN	Organisation du traité de l'Atlantique Nord
PIB	Produit intérieur brut

RIO	Restore Iraqi Oil
SDN	Société des Nations
TPC	Turkish Petroleum Company
USAID	United States Agency for International Development

RÉSUMÉ

Intrigués par la similitude des transferts de droit britanniques (1916-1932) et états-uniens (2003-2011) en Iraq, nous avons été amené à poser la question de l'existence d'un « constitutionnalisme d'occupation » en droit international. La thèse étudie deux pratiques d'administration internationale des territoires occupés (SDN, ONU) qui constitutionnalisent des normes économiques et financières dans l'ordonnement juridique des États postcoloniaux. La création, puis la succession d'État sous occupation, permet à l'occupant d'incorporer ses droits économiques dans la structure sociale de l'occupé. Le constitutionnalisme d'occupation en Iraq révèle un processus exceptionnel de *destruction créatrice de droit*, une dynamique conceptualisée par les travaux de Walter Benjamin. La grille d'analyse diachronique (examiner le présent à la lueur du passé) s'inspire de la philosophie de l'histoire de Benjamin pour ponctuer le cycle constitutionnel: la violence destructrice (1), fondatrice (2) puis conservatrice du droit (3) correspond aux trois étapes du processus déconstituant (1), reconstituant (2) et constitué (3). Les chapitres de la thèse reprennent successivement chaque séquence du cycle constitutionnel pour confronter la tutelle économique des États-Unis au précédent britannique : le pouvoir déconstituant organise la dépossession; le pouvoir reconstituant organise l'accumulation; et enfin le pouvoir constitué intériorise le régime de capitulation né de l'occupation. Finalement, l'histoire de l'Iraq sous tutelle d'occupation révèle à quel point la succession d'États en matière de dette garantit, dans les constitutions postcoloniales, la protection de l'investissement direct étranger.

Mots clés : Iraq, Grande-Bretagne, SDN, États-Unis, ONU, immunités, constitution, occupation, capitulation, dette, tutelle, mandat, investissement direct étranger.

INTRODUCTION

« Notre seul devoir envers l'histoire est de la réécrire. »
Oscar Wilde

Le droit international et le droit constitutionnel semblent se constituer réciproquement, si bien qu'il est difficile d'étudier l'un à l'exclusion de l'autre. Quelques exemples tirés de l'histoire du droit européen suffisent à nous convaincre de leur évolution mutuelle. Les Traités de Westphalie de 1648, qui sont l'acte fondateur du droit interétatique, constitutionnalisent les « lois fondamentales ¹ » du Saint-Empire romain germanique en précisant les rapports entre l'Empereur et les États princiers.² Plus tard, le Traité d'Utrecht de 1713 constitutionnalise le droit de succession des monarques européens.

Ainsi, tout au long de la construction du *jus publicum europeum*, les droits publics étatiques sont « constitutionnalisés » dans les traités européens : « parce que les règlements constitutionnels étaient intégrés dans des traités internationaux, ils obtinrent de ce fait une dimension internationale, une dimension caractérisée par des aspects qui faisaient partie du droit international public. ³ » Puis, au XIX^e siècle, le projet colonial internationalise davantage encore le constitutionnalisme européen au

¹ Voir § 2 de l'article XVII du Traité d'Osnabruck (1648): « Que pour plus grande force & sureté de tous & chacun de ces Articles, cette présente Transaction soit désormais une Loi perpétuelle & une Pragmatique Sanction de l'Empire, ainsi que les autres Lois & Constitutions fondamentales de l'Empire [...] ».

² Voir § 2 de l'article VIII du Traité d'Osnabruck (1648): « les États jouissent du droit de suffrage dans les délibérations touchant les affaires de l'Empire ».

³ Klaus Malettke, « Les traités de paix de Westphalie et l'organisation politique du Saint Empire romain germanique », 2001/1 Dix-septième siècle, n° 210, 113 à la p 125.

moyen de « transferts de droit » en « périphérie ».⁴ Progressivement, avec la mondialisation des échanges et l'avènement de la société de marché, le droit international économique « constitutionnalise » des *normes de libéralisation économique* qui s'imposent aujourd'hui à la communauté des États.

Cette inflation de normes constitutionnelles supranationales a conduit une partie de la doctrine à qualifier l'état du droit international de « constitutionnalisme global ». Ambassadrices de ce projet cosmopolite libéral, les instances de Bretton Woods encouragent les États à convertir leur économie en un système de libre-échange plus favorable à l'accueil des investissements directs étrangers (IDE).⁵ Ce sont principalement les droits économiques des États exportateurs de capitaux qui, par voie conventionnelle multilatérale ou bilatérale, sont transférés aux États hôtes.⁶

Lorsque les États exportateurs de capitaux ne réussissent ni par des moyens diplomatiques, ni par des moyens conventionnels à ouvrir le marché des États hôtes, ils recourent à des moyens non pacifiques, tels que l'embargo et l'occupation militaire, pour dénationaliser le régime économique et social de l'État ciblé et constitutionnaliser leurs transferts de droit. Notre recherche vise précisément à comprendre la libéralisation forcée d'un État ayant fait l'objet d'une série de transformations constitutionnelles sous occupation: l'Iraq.

L'Iraq est l'archétype d'un État « postcolonial ⁷ » dont l'ouverture économique est facilitée par des transferts de droit sous régime d'occupation. En 2003, dès les

⁴ Sur les transferts de droit constitutionnel européen en Afrique, en Chine et dans l'Empire ottoman, voir, par exemple, Sally Engle Merry, *Colonial and postcolonial law*, Blackwell, 2004.

⁵ Voir la *Convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre États et ressortissants d'autres États*, 19 mars 1965, 575 R.T.N.U. 169 (entrée en vigueur : 14 octobre 1966).

⁶ Voir, par exemple, l'Accord de libre-échange signé entre les États-Unis et le Bahreïn, disponible en ligne sur le site du Représentant d'État au commerce extérieur, < <https://ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/bahrain-fta/final-text> >.

⁷ La référence aux « États postcoloniaux » désigne les nouveaux États souverains nés du régime international de tutelle institué par la Société des Nations et dont le territoire et le système politique furent déterminées par les Puissances mandataires. Ces États sont particulièrement fragiles, en raison

premiers mois de l'occupation militaire états-unienne, l'Autorité Provisoire de la Coalition (APC), mandatée par le Département de la Défense des États-Unis d'administrer le territoire, publie une série d'arrêtés destinés à mettre sur pied un cadre juridique favorable à la libéralisation des échanges et des investissements.⁸ Sans consulter les populations concernées, la Puissance occupante impose la libéralisation économique comme un préalable nécessaire à la reconstruction du territoire et au rétablissement de la production pétrolière.⁹ Ces réformes entrent en vigueur entre le 21 avril 2003, date d'entrée en fonction de l'APC, et le 28 juin 2004, date de transfert du pouvoir au Gouvernement intérimaire iraquien.¹⁰

En quatorze mois, le Gouvernement d'occupation promulgue 100 décrets, 17 mémorandums, 12 ordonnances et 12 proclamations publiques qui organisent, en temps de guerre, la destruction créatrice de droit économique. Dans l'ensemble, ces mesures garantissent le droit de propriété privée et d'investissement étranger¹¹ sur un territoire préalablement régi par l'organisation solidaire et socialiste des rapports de production.¹² Concrètement, l'APC décrète l'abandon du principe économique de

des conditions entourant leur création. Voir, par exemple, Pierre-Jean Luizard, « Irak: du premier au second mandat – L'effondrement d'un système postcolonial », 2003 *Le Débat* 126, 62.

⁸ James Dobbins & Seth Jones, « Occupying Iraq – a history of the coalition provisional authority », 2009 Rand National Security Research Division, No. 847, Chapitres V & VII.

⁹ Voir Judith Hope et Edward Griffin, « The New Iraq: Revising Iraq's Commercial Law is a Necessity for Foreign Direct Investment and the Reconstruction of Iraq's Decimated Economy », 2004 *Cardozo J Int'l & Comp L* 11, 886; John Yoo, « Iraqi Reconstruction and the Law of Occupation », 2004 *UC Davis J Int'l L & Policy* 11, 16. John Yoo est clerc du juge Clarence Thomas de la Cour suprême des États-Unis, membre de la *Federalist Society*, chercheur à l'*American Enterprise Institute*, ancien conseiller de John Ashcroft, rédacteur du Mémorandum justifiant l'usage de la torture de « combattants illégaux ». Voir Presidential Military Order, 13 Novembre 2002. Military Commission Act, 2006.

¹⁰ Sur les modalités d'entrée en fonction de l'APC, voir UN Doc S/RES/1483 (2003), adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 4761^e séance, le 22 mai 2003.

¹¹ Autorité Provisoire de la Coalition, « Order 39: Foreign Investment », CPA/ORD/19 September 2003/39, 19 septembre 2003.

¹² Voir les Articles 10 à 16 de la Constitution intérimaire d'Iraq de 1970, publiée à Bagdad le 10 mars 1971 par le Ministère de l'information dans la Gazette hebdomadaire de la République d'Iraq, No. 10 aux pp 3 & 4.

préférence nationale, suspend toutes les barrières tarifaires, autorise le virement de crédit des firmes étrangères et encourage la vente de produits agricoles brevetés.¹³

La fiction juridique déployée par l'occupant en Iraq convertit le *droit dans la guerre* en *droit après la guerre*, alors que la guerre se poursuit : pour la première fois, la doctrine officielle du *jus post bellum* (sic) est formulée.¹⁴ Une nouvelle temporalité juridique émerge, qui entretient la confusion entre guerre et paix¹⁵ en vue d'établir la juridicité de l'occupant-légiférant.¹⁶ Ce dernier subroge au droit international humanitaire un « droit administratif et constitutionnel global » : l'état de guerre perd ses critères objectifs et ne se caractérise plus qu'en fonction d'une paix subjectivement construite au nom d'un idéal économique.¹⁷ En d'autres termes, l'occupant abandonne son devoir de conservation du droit iraquien et le remplace par un pouvoir de transformation économique du territoire, qui tend à inscrire la garantie des investissements étrangers dans la permanence de l'ordre interne reconstitué.¹⁸ Autrement dit, le pouvoir reconstituant est extériorisé et la transition de régime est confiée à des « administrateurs » internationaux : les militaires s'improvisent économistes.

¹³ CPA, Order 39, *Foreign Investment*, CPA/Ord/20 Dec 2003/39.

¹⁴ Voir Kristen Boon, « Legislative Reform in Post-conflict Zones: *Jus Post Bellum* and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », 2005 McGill L J 50 à la p 285; Judith Hope & Edward Griffin, « The New Iraq: Revising Iraq's Commercial Law is a Necessity for Foreign Direct Investment and the Reconstruction of Iraq's Decimated Economy », 2003-2004 Cardozo J Int'l & Comp L 11, 886; John Yoo, « Iraqi Reconstruction and the Law of Occupation », 2004 UC Davis J Int'l L & Policy 11, 16; Benjamin R. Banta, « 'Virtuous war' and the emergence of *jus post bellum* », 2011 Review of International Studies 37 à la p 277.

¹⁵ Sur la confusion entre temps de guerre et de paix, voir Philip C. Jessup, « Should International Law Recognize an Intermediate Status between Peace and War? », 1954 American Journal of International Law 48:1 à la p 98.

¹⁶ Sur le pouvoir législatif que s'attribue l'occupant, voir Kristen Boon, « Legislative Reform in Post-conflict Zones: *Jus Post Bellum* and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », 2005 McGill L J 50 à la p 285.

¹⁷ Eric De Brabandere, « Responsibility for Post-Conflict Reforms: A Critical Assessment of *Jus Post Bellum* as a Legal Concept », 2010 Vand J Transnat'l L 43, 119.

¹⁸ Pour un point de vue doctrinal sur cette question, voir Judith Richards Hope et Edward N. Griffin, « The New Iraq: Revising Iraq's Commercial Law is a Necessity for Foreign Direct Investment and the Reconstruction of Iraq's Decimated Economy », 2003 Cardozo J Int'l & Comp L 11, 875.

Sans que les hostilités aient cessé entre belligérants, l'occupant met en œuvre une « thérapie du choc économique ¹⁹ ». Ce faisant, il élargit le mandat de ses forces armées à des missions de reconstruction qui dépassent les prérogatives accordées aux Puissances occupantes par le droit international humanitaire.²⁰ L'occupation militaire est convertie en « administration militaro-civile » visant le « développement économique » du territoire.²¹ Au commerce de la guerre succède la militarisation de la paix. En détournant la formule de Clausewitz, nous dirions que *la paix est la continuation de la guerre par des moyens de droit*.²² C'est, comme nous le verrons, l'illustration de ce que Walter Benjamin nomme « la violence du droit ».²³

Durant cette période de *jus post bellum*, la libéralisation du marché iraquien s'étend à tous les secteurs (primaire, secondaire et tertiaire) de l'économie, subitement assujettie à la concurrence des capitaux étrangers après une décennie d'embargo.²⁴ En vertu des arrêtés administratifs de la Puissance occupante, les missions sociales de l'État, telles que l'éducation, la santé et l'alimentation, sont confiées à des entreprises

¹⁹ Robert Looney, « The viability of economic shock therapy in Iraq », 2004 Challenge 47:5, 86.

²⁰ Sur le pouvoir législatif que s'attribue l'occupant, voir Kristen Boon, « Legislative Reform in Post-conflict Zones: *Jus Post Bellum* and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », 2005 McGill L J 50 à la p 285; Judith Hope et Edward Griffin, « The New Iraq: Revising Iraq's Commercial Law is a Necessity for Foreign Direct Investment and the Reconstruction of Iraq's Decimated Economy », 2003-2004 Cardozo J Int'l & Comp L 11, 886; John Yoo, « Iraqi Reconstruction and the Law of Occupation », 2004 UC Davis J Int'l L & Policy 11, 16; Benjamin R. Banta, « 'Virtuous war' and the emergence of *jus post bellum* », 2011 Review of International Studies 37 à la p 277.

²¹ Voir par exemple le Préambule de Coalition Provisional Authority, Regulation No. 2 : « Development Fund for Iraq », CPA/REG/10 June 2003/02.

²² Voir Michel Foucault, *Il faut défendre la société: Cours au Collège de France (1975-1976)*, Seuil, Paris, 1997.

²³ Voir Walter Benjamin, « Critique de la violence » (1921), dans *Œuvres I*, Gallimard, Folio Essais, 2000, aux pp 210 et ss.

²⁴ Voir Coalition Provisional Authority Order N°12, « Trade Liberalization Policy », CPA/ORD/26 Feb. 2004/12; Coalition Provision Authority Order N°39, « Foreign Investment », CPA/ORD/19 Sept. 2003/39; Coalition Provisional Authority Order N°74, « Interim Law on Securities Markets », CPA/ORD/18 April 2004/74; Coalition Provisional Authority Order N°81, « Patent, Industrial Design, Undisclosed Information, Integrated Circuits and Plant Variety Law », CPA/ORD/26 April 2004/81.

privées qui évaluent l'exercice de leur mandat selon des indicateurs de performance et de compétitivité économique.²⁵

Au nom de la doctrine *formelle* de reconstruction de l'État failli (« *State-building* ²⁶»), l'administration étrangère procède au démantèlement *matériel* les institutions irakiennes (« *State un-building* ²⁷»). En résumé, les États-Unis organisent *l'expropriation collective* en promulguant une série de décrets qui démantèlent les institutions publiques de l'ancien régime.²⁸ C'est l'exercice du *pouvoir déconstituant de droit* (1). Simultanément, les États-Unis libéralisent les mouvements de capitaux en Iraq pour faciliter l'appropriation privative de biens publics.²⁹ C'est l'exercice du *pouvoir reconstituant de droit* (2).

Le constitutionnalisme d'occupation en Iraq

Ce « transfert de droits » *post bellum* se prolonge au moyen d'une technique juridique d'inscription des intérêts économiques de l'occupant dans le régime constitutionnel de l'occupé : c'est ce que nous nommons le *constitutionnalisme d'occupation*.

Qu'entendons-nous précisément par « constitutionnalisme d'occupation »?

²⁵ Voir Anne Ellen Henderson, « The Coalition Provisional Authority's Experience with Economic Reconstruction in Iraq », 2005 United States Institute for Peace Special Report 138; James Dobbins, « Occupying Iraq: A short history of the CPA », 2009 Survival 51:3, 131.

²⁶ Le changement de régime et le « *State-building* » en Iraq sont justifiés par les Puissances occupantes en vertu de l'application de la doctrine des « *Failed States* » : la guerre transformatrice est justifiée lorsque les États faibles constituent une menace pour la sécurité internationale. Voir par exemple Francis Fukuyama, *State building – Gouvernance et ordre du monde au XXIe siècle*, Paris, La Table ronde, 2004.

²⁷ Mary Kaldor et Yahia Said, « Conclusion », dans M. Kaldor, T. Lynn Karl et Y. Said (dir.), *Oil Wars*, London, Pluto Press, 2007, 275.

²⁸ Coalition Provision Authority Order N° 1, « De-Ba'athification of Iraqi Society », CPA/ORD/16 May 2003/01; Coalition Provision Authority Order N° 2, « Dissolution of Entities », CPA/ORD/23 May 2003/02; Coalition Provisional Authority Order N° 4, « Management of Property and Assets of the Iraqi Baath Party rescinded by CPA Order No. 100 », 3.1, 25 mai 2003.

²⁹ Les réformes de libéralisation en question couvrent le secteur bancaire (Décrets 18, 20, 40, 43, 74 & 94), l'impôt, les taxes (Décret 37), le commerce international (Décrets 54, 81 & 83), l'investissement (Décret 39), les transactions privées, la régulation du marché boursier et la régulation des entreprises publiques (Décrets 39, 46 & 51). Voir Gregory H. Fox « The Occupation of Iraq », 2004 Georgetown Journal of International Law 36, 195 aux pp 216 et ss.

Le constitutionnalisme d'occupation est un régime de « capitulation » qui permet à une Puissance occupante d'insérer ses « transferts de droit » dans l'ordre juridique de l'État occupé. Adoptant une interprétation extensive de ses compétences administratives, la Puissance occupante *extériorise*, puis *internationalise le pouvoir constituant iraquien*. Sous ce régime de transition constitutionnelle internationalisée, le droit international économique conditionne l'élaboration des normes internes.³⁰ Et pour conformer le nouveau régime iraquien occupé au droit des firmes et des investisseurs étrangers, l'occupant surveille et encadre chaque étape du processus reconstituant de droit (rédaction, ratification et promulgation de la norme fondamentale).³¹

En l'espèce, un groupe de travail, dont les membres sont nommés par l'APC, rédige le texte du projet constitutionnel en anglais avant de le faire traduire en arabe.³² Une fois soumis au plébiscite³³, le texte constitutionnel entre en vigueur le 15 octobre 2005 et consacre au sommet de la hiérarchie des normes le principe de libre entreprise. La *Constitution de la République d'Iraq* établit un régime fédéral sur le modèle états-unien, et garantit la libre concurrence ainsi que le traitement national des investisseurs étrangers. Ses articles 25, 26 et 110 assurent la transition vers un

³⁰ Voir Kevin F. Ndjimba, *L'internationalisation des Constitutions des États en crise – Réflexions sur les rapports entre Droit international et Droit constitutionnel*, Thèse en droit public, Université Nancy 2, 2011 à la p 22, qui précise : « On peut [...] considérer que dans notre perspective, l'internationalisation des constitutions désigne le phénomène d'aspiration des compétences et des matières constitutionnelles étatiques des États en crise par l'ordre juridique international, opérés au moyen d'une soumission des ordres juridiques internes des États à des normes produites ou endossées par des organes internationaux sur des matières relevant traditionnellement du domaine réservé des États et dont la finalité est l'harmonisation normative progressive fondée sur des standards juridiques internationaux. »

³¹ Pour une interprétation institutionnelle et confessionnelle de la transition constitutionnelle en Iraq, voir Andrew Arato, *Constitution making under occupation: The politics of imposed revolution in Iraq*, Columbia University Press, 2009.

³² *Ibid* à la p 140.

³³ *Ibid* à la p 103.

système de libre-marché.³⁴ Par la médiation de la tutelle administrative, les règles commerciales de l'occupant infiltrent le système social de l'occupé.

De ce fait, les mesures réglementaires *transitoires* de l'APC en matière de commerce et d'investissement sont *prolongées* par une série de réformes constitutionnelles³⁵ et législatives.³⁶ Le marché iraquien, autrefois immunisé des capitaux étrangers par des mesures de protectionnisme économique, est désormais ouvert au droit de la concurrence internationale.³⁷ La succession d'État sous occupation militaire permet d'exercer un ordre de contrainte pour encadrer le droit des investissements étrangers dans l'ordonnement juridique interne.³⁸ À terme, le constitutionnalisme d'occupation transforme les rapports économiques entre le *Gouvernement*, la *population* et le *territoire*, à savoir les trois critères constitutifs de l'État en droit international, désormais assujettis à des normes économiques constitutionnelles supranationales.³⁹

Le rôle de la tutelle en droit international dans l'exercice du constitutionnalisme d'occupation

Après avoir extériorisé le pouvoir reconstituant de droit durant les premiers mois d'occupation, le Gouvernement des États-Unis sollicite la collaboration des instances internationales (les Clubs de Londres et de Paris, l'Organisation des Nations Unies,

³⁴ Voir Rex J. Zedalis, « Structure of the Iraqi Constitution », dans Rex J. Zedalis, *Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq – Current Reality and Future Prospects*, Cambridge University Press aux pp 32 à 38.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Voir Iraq, *The Investment Law No (13) of 2006* en ligne: <http://files.wp-irak.de/geetze/Investment_Iraq_13_2006_En.pdf>; Sami Shubber, *The Law of Investment in Iraq*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.

³⁷ Voir Judith Richards Hope et Edward N. Griffin, « The New Iraq: Revising Iraq's Commercial Law is a Necessity for Foreign Direct Investment and the Reconstruction of Iraq's Decimated Economy », 2003 *Cardozo J Int'l & Comp L* 11, 875; Daniel W. Drezner, « The hidden hand of economic coercion », 2003 *International Organization* 57:3, 643.

³⁸ Voir Costantini, *supra* note 38.

³⁹ Voir la *Convention concernant les droits et devoirs des États*, 26 décembre 1933, 3802 Recueil des Traités de la Société des Nations aux pp 32 et ss.

l'Organisation mondiale du Commerce, la Banque mondiale et Fonds Monétaire International) pour légitimer et relayer ses transferts de droit économique.⁴⁰ À la phase d'administration *directe* (*extériorisation* du pouvoir reconstituant de droit) succède une période d'administration *indirecte* du territoire (*internationalisation* du pouvoir reconstituant de droit).

Le droit international appliqué en Iraq est un « droit constitutionnel global », qui impose à l'État administré un système économique de libre-échange. D'une part, les instances économiques internationales accordent à l'occupant des compétences de tutelle économique sur l'Iraq pour réintégrer celui-ci dans le marché international.⁴¹ D'autre part, ces organisations internationales conditionnent leur soutien financier à l'occupé à sa conversion aux règles du libre-marché.⁴² Soucieux de normaliser ses relations extérieures, le nouveau régime iraquien, déjà sous tutelle économique états-unienne, s'engage à partir de 2005 à respecter les recommandations des organisations tutélaires internationales.

Avec l'appui des États-Unis, le Gouvernement intérimaire d'Iraq négocie avec le Fonds Monétaire International (FMI) un programme d'ajustement structurel et de réduction des dépenses publiques en contrepartie d'un allègement de sa dette souveraine.⁴³ Par ailleurs, l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) encourage de vastes réformes économiques en prévision de l'adhésion de l'Iraq à l'Organisation.⁴⁴ En conformité avec les engagements internationaux souscrits par le

⁴⁰ Voir Sammy Shubber, *The Law of Investment in Iraq*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, Brill, 2009.

⁴¹ Voir Rüdiger Wolfrum, « Iraq – from Belligerent Occupation to Iraqi Exercise of Sovereignty: Foreign Power versus International Community Interference » 2005 Max Planck Yearbook of United Nations Law 9:1, 1.

⁴² Voir Herbert Docena, « Free market by force: the making and un-making of a neo-liberal Iraq », 2007 International Journal of Contemporary Iraqi Studies 1:2, 123.

⁴³ Voir Government of Iraq, « Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding », en ligne sur le site du Fonds Monétaire International: <<http://www.imf.org/external/np/loi/2005/irq/120605.pdf>>.

⁴⁴ Groupe de travail sur l'accèsion de l'Iraq à l'OMC, WT/ACC/IRQ/3, « Accession de l'Iraq - Aide-mémoire sur le régime de commerce extérieur », 16/09/2005, N° 05-4097. Voir *supra* 34.

pouvoir exécutif, le pouvoir législatif vote la loi n°13-2006⁴⁵ sur l'investissement qui accorde aux investisseurs étrangers le traitement national, des garanties contre les nationalisations et expropriations, ainsi qu'une série d'exonérations fiscales et douanières pour favoriser leur implantation en Iraq.⁴⁶ Cette transition économique sous tutelle internationale n'est pas sans rappeler l'instauration, huit décennies plus tôt, du mandat britannique sur l'Iraq sous le régime de la Société des Nations.⁴⁷

L'utilité du projet: aux origines du constitutionnalisme d'occupation en Iraq

Si la transformation constitutionnelle de l'État sous occupation états-unienne est bien documentée⁴⁸, la littérature est plus sporadique quant aux origines de la création d'État sous tutelle économique.⁴⁹ Or, en plongeant dans les archives et les livres d'histoire, nous constatons que l'établissement d'un mandat international d'administration du territoire remonte à la naissance du pays « à l'ombre de l'Empire britannique. ⁵⁰» Dès que le territoire fut arraché des décombres de l'Empire ottoman à la fin de la Première Guerre mondiale, la Grande-Bretagne y établit un régime pétromonarchique au service d'intérêts commerciaux extérieurs. C'est la phase d'administration *directe* du territoire, qui correspond à l'extériorisation du pouvoir constituant de droit mentionné ci-dessus à propos de l'occupation états-unienne. Plus tard, le territoire, déjà économiquement transformé par l'occupant, sera placé sous

⁴⁵ Voir Iraq, *The Investment Law No (13) of 2006*, *supra* note 36.

⁴⁶ Voir Shubber, *supra* note 36.

⁴⁷ Malgré l'expérience infructueuse du mandat qui fait craindre aujourd'hui l'utilisation du terme, la tutelle états-unienne n'est pas moins calquée sur l'ancien système des mandats internationaux. Sur la permanence des structures de domination tutélaires en droit international, voir Obiora Chinedu Okafor, « Newness, imperialism, and international legal reform in our time: a TWAIL perspective », 2005 *Osgoode Hall L J* 43, 171; Antony Anghie, « The Evolution of International Law: colonial and postcolonial realities », 2006 *Third World Quarterly* 27:5, 739.

⁴⁸ Voir par exemple David Whyte, « The neo-liberal state of exception in occupied Iraq » dans William J. Chambliss, Raymond Michalowski et Ronald Kramer (dir.), *State crime in the global age*, William Publishing, 2010 aux pp 134 à 151; Dodge, *supra* 1783.

⁴⁹ Une exception est Daniel Silverfarb, *Britain's Informal Empire in the Middle East, A Case Study of Iraq, 1929-1941*, Oxford University Press, 1986.

⁵⁰ Majid A. Majid, *L'émergence d'un État à l'ombre d'un Empire: Iraq – Grande-Bretagne*, Publications de la Sorbonne, 1996.

tutelle économique et financière internationale par un mandat de la Société des Nations (SDN)⁵¹, initiant alors la période d'administration *indirecte* du territoire, en miroir à la tutelle économique des institutions de Bretton Woods sur l'Iraq au XX^e siècle.

Durant ces deux périodes successives d'administration directe (1915-1919), puis indirecte (1920-1932), des territoires occupés, l'extrême *concentration* de capital dans l'industrie pétrolière britannique accompagne en Mésopotamie le processus de *centralisation* politique et gouvernementale développé par la science de l'État : c'est la naissance de l'Iraq. Le précédent britannique permet de comprendre qu'invariablement, la création (1932), puis la succession (2005) de l'État iraquien répondent aux besoins de protéger les privilèges commerciaux et financiers étrangers établis par l'occupant.⁵²

Il est donc opportun de s'interroger sur la permanence historique des régimes d'administration internationale des territoires occupés et leur contribution à l'ouverture économique des États postcoloniaux tels que l'Iraq. Or, à notre connaissance, aucune étude de droit n'a entrepris d'*analyse comparée des tutelles britannique et états-unienne en Iraq*, ni confronté les conséquences sociales de leur politique de transformation économique. La littérature sur le sujet de l'Iraq adopte le plus souvent une perspective, soit géopolitique⁵³, soit sociohistorique⁵⁴, mais

⁵¹ Voir Margaret Macmillan, *Paris 1919*, Random House, 2003.

⁵² Toby Craig Jones, « America, Oil, and War in the Middle East », 2012 *The Journal of American History* 99:1, 208.

⁵³ Voir Charles Tripp, *A History of Iraq*, Cambridge University Press, 2007; Peter Sluglett, *Britain in Iraq – Contriving King and Country, 1914-1932*, London, Ithaca Press, Oxford University, 1976; Toby Dodge, *Inventing Iraq – The Failure of Nation-Building and a History Denied*, Oxford University Press, 2003; Majid, *supra* note 50; Silverfarb, *supra* note 49.

⁵⁴ Voir Pierre-Jean Luizard, *Comment est né l'Iraq moderne*, CNRS Éditions, 2009; Hanna Batatu, *The Old Social Classes and the Revolutionary Movements of Iraq: A Study of Iraq's Old Landed and Commercial Classes and of its Communists, Bathists and Free Officers*, Princeton University Press, 1982; Stephen Longrigg, *Iraq. 1900 to 1950: A Political, Social and Economic History*, Londres, Oxford University Press, 1953; Philip Willard Ireland, *Iraq: A Study in Political Development*, New York: Macmillan Company, 1938.

rarement le point de vue des transferts de droit sous l'angle historique. Néanmoins, une histoire des transferts de droit sous occupation militaire permet de constater la persistance de régimes de capitulations et d'endettement souverains, formulés par une série de privilèges économiques et d'immunités juridiques accordées aux ressortissants étrangers en période de transition politique.

L'objectif de notre recherche est donc de combler l'absence d'*étude de droit comparé* sur le constitutionnalisme d'occupation en Iraq : quelles sont les convergences et les divergences entre le droit de la création de l'État iraquien sous le régime de la Société des Nations et le droit de la succession d'État sous le régime des Nations Unies ? Quelle stratégie juridique l'occupant met-il en place pour convertir sa supériorité militaire (« *Macht* ») en technique gouvernementale (« *Herrschaft* ») ?⁵⁵ Quelles sont les compétences de droit *déconstituant* et *reconstituant* que l'occupant exerce pour garantir les avantages, privilèges et immunités tirés de la capitulation de l'ennemi ? Et enfin, comment les Puissances occupantes mobilisent-elles les normes et institutions de droit international pour légitimer leurs « transferts de droit » en Iraq ?

Pourquoi étudier l'Iraq ?

À travers le cas emblématique de l'Iraq, la contribution de la thèse vise à situer la transformation économique des territoires occupés dans une histoire souvent occultée du droit international.⁵⁶ À deux périodes de sa courte histoire constitutionnelle, l'Iraq fut placé sous administration internationale et juridiquement transformé pour satisfaire les intérêts économiques des Puissances occupantes.

⁵⁵ Voir Petra Neuenhaus, *Max Weber und Michel Foucault: über Macht und Herrschaft in der Moderne*, Centaurus, 1993.

⁵⁶ Pour une perspective historique originale mais encore sous-étudiée du droit économique en temps de guerre, voir les travaux de James Thuo Gathii, *War, Commerce and International Law*, Oxford University Press, 2010; James Thuo Gathii, « Dispossession through International Law: Iraq in Historical and Comparative Context », dans Branwen Gruffydd Jones, *Decolonizing International Relations*, Rowman & Littlefield Publishers, 2006 aux pp 131 et ss.

En d'autres termes, l'accumulation des entreprises privées étrangères produit des « effets symétriques » de dilapidation des intérêts collectifs internes, traduite en droit par des régime d'immunités étrangères et d'expropriation publique. En effet, l'administration internationale du territoire iraquien est devenue avec le temps l'illustration, souvent caricaturale, de l'« accumulation par dépossession »⁵⁷, dynamique économique juridiquement instituée par des mesures d'appropriation privative et d'expropriation collective.⁵⁸ Nous verrons que ces mesures seront justifiées en droit par les règles de succession de la dette souveraine iraquienne, motivant l'établissement de régimes d'austérité budgétaire et de privatisation des activités économiques nationales.

Plus généralement, l'histoire constitutionnelle de l'Iraq illustre la condition des « États postcoloniaux »⁵⁹. Est qualifiée d'État postcolonial une entité souveraine née au lendemain de la Première Guerre mondiale et placée, en réponse à l'interdiction de l'annexion coloniale, sous un régime de tutelle internationale sur les peuples « non encore capables de se diriger eux-mêmes » tel que défini par le Pacte de la Société des Nations.⁶⁰ L'Iraq est le premier État postcolonial à devenir membre de la SDN en 1932, et « celui qui aura généré le plus de guerres et de répression. »⁶¹ L'instabilité politique est illustrée par le fait que cinquante-huit gouvernements se sont succédé entre 1921 et la révolution nationaliste de 1958.⁶² Comme nous le verrons au fil de la

⁵⁷ Ce terme a fait l'objet d'une analyse géographique de mouvements de capitaux par des entreprises métropolitaines vers des territoires démunis en périphérie. Voir David Harvey, *The new imperialism*, Oxford University Press, 2003.

⁵⁸ Voir Susan M. Roberts, « Development Capital: USAID and the Rise of Development Contractors », 2014 *Annals of the Association of American Geographers* 104:5, 1030 à la p 1034; Allison Stanger, *One Nation Under Contract: The Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy*, Yale University Press, 2014.

⁵⁹ Antony Anghie, « Nationalism, Development and the Postcolonial State: The Legacies of the League of Nations », 2006 *Tex. Int'l L J* 41, 447.

⁶⁰ Voir Article 22 du Pacte de la Société des Nations avec Annexe, Archives de la Société des Nations, Bibliothèque du Palais de la Paix ; Charles A. Hooper, *L'Irak et la Société des Nations : Application à l'Irak des dispositions de l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations*, Paris, Pedone, 1928.

⁶¹ Luizard *supra* 54 à la p 6.

⁶² Christopher Catherwood, *Churchill's Folly: How Winston Churchill Created Modern Iraq*, New York, Carroll & Graf, 2004, aux pp. 7, 123, 130, 217, 221.

démonstration, cette instabilité politique a des fondements matériels : l'occupant britannique, puis états-unien, contribue à la fragilité de l'État postcolonial en déléguant à des firmes étrangères le soin d'exploiter ses richesses nationales.⁶³

Tout d'abord, le *constitutionnalisme d'occupation originaire* (1916-1932) permet à la Grande-Bretagne d'importer ses capitaux en Mésopotamie et d'attribuer des contrats de marché public à ses sociétés agricoles, pétrolières, bancaires et d'ingénierie.⁶⁴ Par la suite, le *constitutionnalisme d'occupation secondaire* (2003-2012) des États-Unis renvoie au précédent britannique, puisque, là aussi, des conglomerats industriels états-uniens, tels que *Halliburton*, *Baker Hughes*, *Fluor*, *Bechtel* et *Dyn Corp*, profitent de la dissolution des compagnies d'État et de la mise à l'écart de concurrents étrangers pour profiter du marché de la reconstruction.⁶⁵

De ce point de vue, l'Iraq est un cas extrême de transformation économique sous occupation, car il demeure à ce jour l'objet du « plus important programme de reconstruction de l'histoire des États-Unis⁶⁶ ». Au demeurant, contrairement aux entreprises de reconstruction précédentes, c'est la première fois qu'un programme de reconstruction à l'étranger est à ce point privatisé par le Gouvernement des États-Unis.⁶⁷ La privatisation est garantie en droit par une série de dispositions légales, telles que l'arrêté 17 de l'APC qui protège les sous-traitants des risques de poursuite pour violation du droit des conflits armés.⁶⁸ Bénéficiant de régimes d'immunités

⁶³ Voir Dave Whyte, « The crimes of neo-liberal rule in occupied Iraq », 2007 *British Journal of Criminology* 47, 177.

⁶⁴ Voir *Report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the administration of Iraq for the period January to October, 1932* à la p 29; Silverfarb, *supra* note 49 à la p 88.

⁶⁵ Coalition Provision Authority Order N° 2, « Dissolution of Entities », CPA/ORD/23 May 2003/02; Coalition Provision Authority Memorandum N° 4, « Contract and Grant Procedures », CPA/MEM/18 June 2004/04.

⁶⁶ Special Inspector General for Iraq Reconstruction, *Hard lessons: The Iraq reconstruction experience*, US Government Printing Office, Washington DC, 2009 à la p 104.

⁶⁷ Voir Christopher Kinsey, *Private contractors and the reconstruction of Iraq: transforming military logistics*, Routledge, 2009.

⁶⁸ Voir Coalition Provisional Authority, « Status of the CPA, MNFI, Certain Missions and Personnel in Iraq » Order N° 17, CPA/ORD/27 June 2004/17.

exceptionnelles, les ressortissants privés absorbent la quasi-totalité du marché de la reconstruction iraquien.⁶⁹

L'histoire constitutionnelle de l'Iraq est donc traversée par des régimes de tutelle internationale motivés par des logiques externes de sécurité et de prospérité.⁷⁰ Un processus identique de captation économique préside aux deux transitions de régime sous tutelle.⁷¹ Dès lors, l'enjeu de la recherche est de comparer la *création* constitutionnelle britannique à la *succession* constitutionnelle états-unienne.⁷²

Cet exercice de droit comparé nous a mené à proposer le terme « constitutionnalisme d'occupation », qui réunit les activités de l'occupant-légiférant à la fois britanniques et états-unien. La thèse confronte les deux régimes d'occupation et de transformation constitutionnelle, et conclue qu'un processus symétrique d'expropriations collectives et d'immunités privatives fut à l'œuvre. Le constitutionnalisme d'occupation organise en droit l'accumulation par dépossession, et contribue à notre avis à éclairer le paradoxe de la société iraquienne, où richesse pétrolière et paupérisation collective se rencontrent.⁷³ L'occupation de l'Iraq crée opportunément un marché de capitaux étrangers au détriment de la population iraquienne, touchée par le chômage, l'interruption des services publics, et les pénuries alimentaires et énergétiques.⁷⁴ À titre illustratif, si le secteur des hydrocarbures représente 95 % des ressources budgétaires de l'Iraq sous occupation, il n'emploie qu'1 % de la population active, le

⁶⁹ Whyte, *supra* note 63.

⁷⁰ Voir Harvey, *supra* note 57.

⁷¹ Voir Julian Go, *Patterns of Empire: the British and American Empires, 1688 to Present*, Cambridge University Press, 2011.

⁷² Voir la Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe: Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. La Haye, 18 octobre 1907, qui définit l'occupation en son article 42 : « un territoire est considéré comme occupé lorsqu'il se trouve placé de fait sous l'autorité de l'armée ennemie ».

⁷³ Abbas Kadhim, « Beyond the Oil Curse », dans Robert Looney (dir.), *Handbook of oil politics*, Routledge, 2012, 249, aux pp 249 et ss.

⁷⁴ Silverfarb, *supra* note 49; Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 235.

secteur pétrolier étant principalement développé par des contractants étrangers.⁷⁵ Cette précarisation du travail au bénéfice du capital provoque la radicalisation des communautés démunies et privées d'accès aux ressources nationales, illustrée par la montée en puissance de groupes armés non-étatiques tels que Daesh deux ans après le retrait des forces d'occupation.⁷⁶

Dans les deux cas, l'occupant retire aux populations occupées la faculté de déterminer librement le régime économique auquel elles seront liées.⁷⁷ La création destructrice de l'État iraquien sous occupation pérennise des systèmes d'exploitation économiques qui subsistent encore aujourd'hui au détriment des populations placées sous tutelle. En réaction au constitutionnalisme d'occupation, les populations hostiles à la présence d'intérêts privatifs étrangers expriment une *contre-violence* insurrectionnelle. Ce cycle de violence exogène et de contre-violence endogène ponctue l'histoire constitutionnelle de la postcolonie iraquienne.

Cadre temporel

Du point de vue chronologique, le constitutionnalisme d'occupation originaire, puis secondaire, se déploie dans « le brouillard de la guerre », à la jonction entre le fait (la situation d'occupation) et la norme (le droit de la création et de la succession d'État).⁷⁸ Les réformes britanniques, puis états-uniennes, interviennent dans une

⁷⁵ Voir le Département d'État des États-Unis, Bureau of Economic and Business Affairs, « Investment Climate Statement: Iraq », Février 2013, en ligne : < <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2013/204661.htm> >; Special Inspector General for Iraq Reconstruction, « Iraq Reconstruction: Lessons Learned from Investigations 2004-2012 », Virginie, États-Unis d'Amérique, 8 Mars 2013 à la p 12; Andrew E. Kramer, « In Rebuilding Iraq's Oil Industry, U.S. Subcontractors Hold Sway », The New York Times, 16 juin 2011.

⁷⁶ Myriam Benraad, « Les sunnites, l'Irak et l'État islamique », 2014 Esprit 11, 89.

⁷⁷ Voir Elie Kedourie, « The Kingdom of Iraq: A Retrospect », dans Elie Kedourie, *The Chatham House Version and Other Middle-Eastern Studies*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1970 aux pp 236-285.

⁷⁸ « Dans l'état de guerre, contrairement à l'état de paix où le droit s'accorde au fait, les fictions devancent les formules du droit, elles prennent place dans l'espace ouvert par la guerre comme espace de désordre. Le rôle de la fiction politique est l'invention d'un processus abstrait, qui ne peut être

« zone ambiguë et incertaine, où les procédures de fait, en soi extra ou antijuridiques, se transforment en droit et où les normes juridiques s'indéterminent en pur état de fait; un seuil donc, où fait et droit semblent devenir indiscernables⁷⁹ ». C'est le cas de l'*administration directe* des territoires entre 1916 et 1920, avant l'établissement du mandat britannique ; c'est le cas également de l'*inter regnum* consulaire états-unien entre 2003 et 2006, avant l'élection d'un gouvernement national majoritaire au scrutin de liste.

Cet « état d'exception » établi sous occupation fait l'objet des deux premiers chapitres : l'*extériorisation* par l'occupant du pouvoir déconstituant (Chap. 1) et reconstituant *direct* (Chap. 2). Sur les décombres de la guerre, la force occupante instaure un droit arbitraire, qu'elle justifiera *ex post facto* sous le régime d'administration internationale des territoires occupés (1920-1932/2006-2011).⁸⁰ C'est l'objet d'étude du troisième chapitre : l'*internationalisation* du pouvoir reconstituant *indirect* (Chap. 3).

Méthodologie : analyse de droit comparé

L'exercice de la thèse permet de comparer termes à termes deux épisodes de restructuration du territoire iraquien, par la Grande-Bretagne tout d'abord, les États-Unis ensuite. Pour mener à bien cette comparaison entre les deux régimes de tutelle, nous adopterons une *méthode diachronique*, c'est-à-dire l'observation comparative d'un même cas – l'occupation de l'Iraq – se produisant dans deux contextes historiques distincts, au début des XXe et XXIe siècles. Même si les normes de droit international économique applicables aux territoires occupés ont évolué, la méthode diachronique permet de constater un invariant juridico-historique : le

intégré au droit existant et qui règle les différentes variations de la guerre. » Ninon Grangé, « L'État et la guerre : norme, référence, transgression », 2007 *Études internationales* 38 :1, 19 à la p 25.

⁷⁹ Giorgio Agamben, *État d'exception, Homo Sacer, II, I*, Seuil, 2003 à la p 51.

⁸⁰ Jacques Derrida, *Force de Loi*, Editions Galilée, 1994 à la p 96.

constitutionnalisme d'occupation états-unien *rétablit* en Iraq un marché de capitaux étrangers imposé par les Britanniques *dès la naissance* de l'État sous tutelle.⁸¹

Pour étudier les deux régimes de transformation économique du territoire, nous utiliserons l'analyse de droit comparé, afin d'éclairer le présent par le passé : c'est la dynamique de répétition et de différence⁸² entre l'impérialisme britannique, qui organise la *création* d'État, et le libéralisme états-unien qui entraîne la *succession* d'État. Le constitutionnalisme d'occupation iraquien révèle une répétition de l'extraction de ressources, mais une différence dans sa mise en œuvre technique. *Alors que la Grande-Bretagne instaure une pétromonarchie militaro-fiscale, les États-Unis établissent un mercenariat transnational*, défini comme l'ensemble des mesures dont l'objectif est d'atrophier les structures sociales de l'État pour instaurer un régime juridique d'exception économique au bénéfice des firmes transnationales placées sous protection mercenaire. Si l'accumulation britannique obéit à une logique de cartels (capitalisme monopolistique), l'accumulation états-unienne opère selon un modèle de dérégulation étatique (capitalisme néolibéral). Fruit de volontés contradictoires, la création de l'État iraquien en 1921 est la synthèse du capitalisme monopolistique britannique et du régime de la SDN. À son tour, la succession de régime entérinée en 2005 est la synthèse du néolibéralisme états-unien et du régime de Bretton Woods. L'intention est de démontrer qu'au-delà des différences, l'actuel blocage institutionnel iraquien est l'héritage des conditions d'émergence de l'État structuré par le mandat britannique.

Il est possible de chercher dans l'histoire des précédents qui éclaircissent la période trouble que vivent actuellement les Iraquiens. Ce fut le procédé de Hegel, puis de Marx de faire allusion à la répétition de l'histoire pour tenter d'en dégager les tendances générales. D'après Marx, « Hegel fait quelque part cette remarque que tous

⁸¹ Voir Ralph Wilde, *International Territorial Administration – How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*, Oxford University Press, 2008.

⁸² Gilles Deleuze, *Différence et répétition*, PUF, 1968.

les grands événements et personnages historiques se répètent pour ainsi dire deux fois. Il a oublié d'ajouter : la première fois comme tragédie, la seconde fois comme farce.⁸³» Au sujet de l'Iraq, Marx aurait pu continuer ainsi: si Lawrence d'Arabie incarnait la tragédie de l'impérialisme, Paul Bremer incarne aujourd'hui la farce du libéralisme.

L'approche comparative nécessite de situer notre objet, le constitutionnalisme d'occupation, et de tenir compte des moyens juridiques à la disposition de l'occupant britannique, puis états-unien, qui facilitent l'inscription de leur modèle économique dans l'ordre constitutionnel de l'occupé. En vue d'obtenir l'*effet miroir* souhaité entre les deux périodes de tutelle, le projet envisagé se déploie sur trois axes de recherche : l'observation, la comparaison et la synthèse analytique.

1. Il s'agit dans un premier temps de répertorier les sources matérielles et formelles applicables au régime de tutelle économique. Cette recherche consiste à documenter le contenu des politiques internationales en matière de reconstruction et d'investissement en vigueur lors des deux périodes d'occupation militaire de l'Iraq;
2. Il s'agit ensuite de mesurer l'impact des réformes économiques sous occupation sur l'activité économique de l'occupant en Iraq à l'appui d'archives, des contrats de partenariat public-privé, des délégations de pouvoir aux entreprises privées, de documents statistiques et quantitatifs publiés par les Gouvernements britannique, états-unien et iraquien, les organisations internationales et les firmes transnationales de la reconstruction;
3. À l'aide des données obtenues, nous procédons dans un dernier temps à l'analyse comparée des deux périodes de transformation économique de l'Iraq en les situant dans leur contexte historique respectif. Le cas iraquien nous semble fournir un terrain unique pour tenter d'approfondir les débats en cours sur le « constitutionnalisme

⁸³ Karl Marx, *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte* (1851), Paris, Les Éditions sociales, 1969 à la p 13.

global ». La transformation de l'Iraq illustre l'harmonisation du droit de propriété privée à l'échelle internationale, excluant d'autres modes d'organisation collective des économies postcoloniales.

Cadre conceptuel : la violence transformatrice du droit d'occupation

En Iraq, l'occupation facilite l'établissement d'un régime d'*accumulation privative* au profit de l'occupant et de *dépossession collective* au détriment de l'occupé. Autrement dit, la *sécurité juridique* de l'occupant et de ses partenaires économiques provoque un phénomène d'*insécurité juridique et matérielle* parmi les populations des territoires occupés. C'est ce que David Harvey nomme l'« accumulation par dépossession ⁸⁴ ». Cet état de fait illustre une autre théorie, celle de Roberto Esposito sur la symétrie dialectique entre *communitas* et *immunitas*.⁸⁵ Esposito observe dans l'histoire que le phénomène d'immunité privative a toujours été en « symétrie dialectique » avec un phénomène inverse d'expropriation collective.⁸⁶ En combinant les points de vue de Harvey et d'Esposito, nous pourrions dire que l'occupant en Iraq exproprie les anciennes collectivités (*dépossession*) pour établir de nouvelles immunités privatives (*accumulation*). L'accumulation par dépossession est *légalisée* par une dynamique de destruction créatrice de droit : c'est le constitutionnalisme d'occupation.

Notre analyse de cette destruction créatrice de droit en Iraq sera ponctuée par le séquençage du cycle constitutionnel. Nous utiliserons pour ce faire la philosophie de l'histoire de Walter Benjamin⁸⁷, qui appréhende le cycle de la violence constitutionnelle : la violence destructrice (1), fondatrice (2) puis conservatrice du droit (3) correspond aux trois étapes du processus déconstituant (1), reconstituant (2) et constitué (3). Cette « destruction créatrice de droit » est l'expression juridique du

⁸⁴ Voir Harvey, *supra* note 57.

⁸⁵ Roberto Esposito, *Immunitas: The Protection and Negation of Life*, Polity, 2011.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Benjamin, *supra* note 23.

processus économique d'accumulation par dépossession. Les chapitres de la thèse reprennent successivement chaque séquence du cycle constitutionnel pour confronter la tutelle économique des États-Unis au précédent britannique : le pouvoir déconstituant organise la dépossession; le pouvoir reconstituant organise l'accumulation; et enfin le pouvoir constitué conserve le régime de capitulation né de l'occupation. Le tableau ci-dessous résume notre cadre conceptuel :

Tableau 0.1 DESTRUCTION CRÉATRICE DE DROIT EN IRAQ

HARVEY (éco)	DÉPOSSESSION	ACCUMULATION
ESPOSITO (phil)	<i>COMMUNITAS</i>	<i>IMMUNITAS</i>
BENJAMIN (pol)	VIOLENCE	VIOLENCE
	DESTRUCTRICE	FONDATRICE
CONSTITUTIONNALISME	POUVOIR	POUVOIR
D'OCCUPATION (jur)	DÉCONSTITUANT	RECONSTITUANT
	DE DROIT	DE DROIT

D'après notre lecture de Benjamin, la violence du droit est la *conversion* fictive de la violence subjective du politique en force objective du droit. La réunion de la *violence politique* et de la *force du droit* dans la formule « *violence du droit* » permet à Benjamin de réintégrer la violence au cœur de la pensée juridique, de démontrer sa centralité dans le processus de formation et de transformation des États.⁸⁸ La violence est à l'origine de toute culture et « n'est pas extérieure à l'ordre du droit. »⁸⁹ La loi est marquée par le fer des puissants. L'enjeu de la thèse est précisément de dévoiler cette violence destructrice et fondatrice du droit qui est généralement occultée par la ruse de la raison d'État.

Ainsi, le *cycle de la violence du droit* décrit la transformation de la domination en droit, la conversion de la violence coercitive en force normative. D'après Benjamin, la violence *instauratrice* de droit chasse de l'ordre juridique la violence conservatrice

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Jacques Derrida, *Force de Loi*, Editions Galilée, 1994 à la p 86.

de droit pour installer le nouveau pouvoir fondé sur l'autorité discrétionnaire du souverain. Dans le cas iraquien, cette violence instauratrice de droit est exogène, c'est-à-dire exercée par une puissance étrangère. La violence fondatrice de droit sera à son tour fortifiée par la violence *conservatrice* de droit prise en charge par l'activité administratrice de police occupée à réprimer des contre-violences hostiles au nouveau régime : une fois les constitutions irakiennes adoptées sous occupation militaire, la police d'État formée par l'occupant intériorise la domination étrangère et se charge de réprimer toute opposition politique interne au nouveau régime.⁹⁰

Lecteur de Shakespeare, Walter Benjamin estime qu'il y a « quelque chose de pourri au cœur du droit » qui le condamne d'avance; et ce « quelque chose de pourri » est le fondement arbitraire de la norme constituante. Cette « pourriture » à l'origine du droit est particulièrement visible dans le cas des États postcoloniaux, puisque leur système juridique est le fruit d'une violence extérieure systématiquement exercée à l'encontre du droit à l'autodétermination des populations sous tutelle. L'État iraquien n'est ni une province, ni une colonie, mais un État dérivé de structures de domination étrangères et dont l'unité souveraine formelle masque la profonde division interne. L'Iraq est encore une fois l'*archétype* de l'État postcolonial.

En Iraq, la violence destructrice et fondatrice du droit est captée par des acteurs extérieurs remplissant une fonction de tutelle administrative : le pouvoir (dé)constituant de l'Iraq est dans un premier temps *extériorisé* (administration directe par la puissance occupante), puis *internationalisé* (administration indirecte par la médiation de la tutelle internationale). Si la violence destructrice et fondatrice de droit intervient dans un moment d'anomie, elle sera légitimée *ex post facto* par l'autorité tutélaire, qui fait basculer la contrainte militaire dans l'ordre juridique par des moyens de droit international. Le passage entre violence destructrice et fondatrice du droit,

⁹⁰ Le « colonisé » incorpore par mimétisme la logique coloniale dans ses rapports sociaux. Voir Albert Memmi, *Portrait du colonisé précédé de Portrait du colonisateur*, Buchet/Castel, 1957.

entre phase déconstituante et reconstituante de droit, est légitimé *a posteriori* par des régimes de tutelle internationale.

Annonce du plan

Le cycle de la violence du constitutionnalisme d'occupation se décline en trois mouvements : le *pouvoir déconstituant extériorisé* débarrasse le territoire de la souveraineté ottomane, et du régime baasiste (1). Simultanément, le *pouvoir reconstituant direct extériorisé* organise le transfert de droits économiques (2). Puis, le *pouvoir reconstituant indirect internationalisé* légitime la création et la succession d'État (3). Enfin, le *pouvoir constitué intériorisé* achève la transition en inscrivant la protection des investissements étrangers dans l'ordre juridique interne (4). Cette dynamique de destruction créatrice de droit correspond au séquençage de la violence destructrice (1), fondatrice (2) et conservatrice du droit (3) identifié par Benjamin dans sa *Critique de la violence*.⁹¹

Durant les premières années d'exercice du pouvoir constitué (1925) et reconstitué de droit (2005), l'Iraq incorpore dans l'ordre interne la violence de la domination étrangère. Néanmoins, cette *violence exogène « fondatrice de droit »* n'est pas sans effet de résistance et donne lieu à une *contre-violence endogène « destructrice de droit »*, manifestée hier par les agitations tribales et incarnée aujourd'hui par le groupe armé non-étatique Daesh. En raison de cette contre-violence endogène hostile à la tutelle économique des forces d'occupation, l'Iraq n'est pas réductible aux formes d'organisation constitutionnelle de l'occupant. Bien au contraire, le régime d'occupation une fois entré en vigueur devient le terrain d'un *nouveau cycle d'affrontements* entre représentants du droit constitutionnel d'occupation et les mouvements de résistance, qui prennent le chemin de la lutte armée à force d'être exclus du processus constitutionnel.

⁹¹ Benjamin, *supra* note 23 à la p 210.

Par exemple, l'initiative états-unienne de privatiser l'économie, la sécurité et l'ensemble des institutions publiques irakiennes, crée un vide de pouvoir institutionnel⁹² dans lequel les querelles intestines, nées dès les origines de l'État irakien et nourries par le précédent régime baasiste, s'expriment dans un cycle ininterrompu de violences et de contre-violences entre, d'une part, les nouveaux détenteurs du pouvoir reconstitué et, d'autre part, les anciens détenteurs du pouvoir déconstitué.⁹³

Cette transition économique rapide et brutale, que certains qualifient de « doctrine du choc ⁹⁴ » ou du « chaos ⁹⁵ », produit en retour un « contre-choc » insurrectionnel. Une guerre de classes est en cours entre anciens et nouveaux détenteurs du pouvoir, qui suit les lignes de division ethnoconfessionnelles doublées de conflits d'autorité entre Bagdad et les régions autonomistes – principalement le Kurdistan et le « triangle sunnite ».⁹⁶ En période de transition de régime et de reconfiguration des relations de pouvoir, la lutte entre factions pour la domination des institutions irakiennes se mêle à la lutte de groupes armés non étatiques contre l'imposition du constitutionnalisme d'occupation par la Puissance tutélaire.⁹⁷

Ces violences fondatrices et contre-violences destructrices de droit contribuent au gonflement du budget de *réarmement* de l'État irakien, initialement envahi au nom du *désarmement* et de la sécurité collective. La rente pétrolière, loin d'assurer le bien-

⁹² Ivo H. Daalder & James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy*, Wiley, 2005 à la p 153.

⁹³ Voir Toby Dodge, « Enemy Images, Coercive Socio-Engineering and Civil War in Iraq », 2012 *International Peacekeeping* 19:4, 461 à la p 469.

⁹⁴ Voir Harlan K. Ullman & James P. Wade, *Shock And Awe: Achieving Rapid Dominance*, National Defense University, 1996, XXIV; Naomi Klein, *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*, Macmillan, 2007.

⁹⁵ Roger Burbach & Jim Tarbell, *Imperial overstretch: George W. Bush and the hubris of empire*, Zed Books, 2004.

⁹⁶ Myriam Benraad, « Iraq: turbulences politiques et retrait militaire », 2010 *Politique étrangère* 3, 635 à la p 641; Myriam Benraad, « Fin de l'occupation et crise en Iraq: la clé de voûte sunnite », 2012 *Politique étrangère* 1, 161.

⁹⁷ Voir Penny Green & Tony Ward, « State-Building and the Logic of Violence in Iraq », 2009 *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 10:1, 48; Dodge, *supra* 93.

être des populations civiles, est tournée contre leurs intérêts, puisqu'elle alimente la guerre civile et contribue à réduire toute opposition au régime en menace à la sécurité intérieure.⁹⁸ Depuis 2005, le Département d'État à Washington a autorisé la vente de chars, de blindés, d'avions de chasse et de missiles téléguidés à l'Iraq, afin de soutenir le régime à Bagdad contre les offensives de Daesh.⁹⁹ Le « sang du pétrole ¹⁰⁰ » irrigue l'État-réservoir iraquien depuis près d'un siècle, puisque la Grande-Bretagne signait déjà des accords exclusifs de fourniture d'équipement militaire avec le Gouvernement iraquien pour maintenir la sécurité de ses sites d'extraction.¹⁰¹ En résumé, la transition sous occupation contribue à endetter et militariser le nouvel ordre constitué.

Dans le prolongement de ces notes introductives, examinons successivement l'exercice du pouvoir déconstituant (Chap. 1), reconstituant direct (Chap. 2), reconstituant indirect (Chap. 3) et constitué (Chap. 4). Chaque chapitre illustre, non seulement la démarche propre à l'occupant, mais également la résistance de l'occupé. La thèse entend présenter la singularité du régime iraquien actuel comme la synthèse des contradictions entre volontés économiques de l'occupant et résistance politique de l'occupé.

⁹⁸ Myriam Benraad, « Iraq : la rente pétrolière au cœur de la crise », *Le Monde*, 23 juin 2013. Voir également Jackie Orr, « The militarization of inner space », 2004 *Critical Sociology* 30:2, 451; Michael Welch, « Ordering Iraq: Reflections on power, discourse, & neocolonialism », 2008 *Critical Criminology* 16:4, 257.

⁹⁹ Voir par exemple Defense Security Cooperation Agency, « News Release: Iraq – F-16 Weapons, Munitions, Equipment, and Logistics Support », Department of Defense, Washington, Jan 20, 2016; Defense Security Cooperation Agency, « News Release: Iraq – M1A1 Abrams Tanks », Department of Defense, Washington, Dec 19, 2014; Defense Security Cooperation Agency, « News Release: Iraq – AGM-114K/N/R Hellfire Missiles », Department of Defense, Washington, Jul 29, 2014.

¹⁰⁰ Pierre Marie Gallois, *Le sang du pétrole – Guerres d'Iraq 1990-2003*, Paris, L'âge d'homme, 1996.

¹⁰¹ Durant les années 1930, environ un tiers du budget national iraquien est consacré aux dépenses militaires. Voir British Embassy in Iraq, « Annual Report on Iraq for 1933 », 28 March 1934, FO 371/17871, E2204/2204/93; Newton to Foreign Office, 10 June 1940 and 19 Oct. 1940, FO 371/24556, E2198/E2913/203/93. Voir Silverfarb, *supra* note 49.

CHAPITRE I

EXTÉRIORISATION DU POUVOIR DÉCONSTITUANT PAR L'OCCUPANT: DÉPOSSESSION ET EXPROPRIATIONS COLLECTIVES DE L'OCCUPÉ

Ce chapitre concerne la première phase du cycle de la « violence mythique du droit ¹⁰² » chez Walter Benjamin, c'est-à-dire la *violence destructrice de droit*, qui destitue les anciens régimes ottoman et baasiste. La violence destructrice de droit organise la dépossession des anciens titres et privilèges turcs et sunnites. Pour ce faire, les Puissances occupantes britannique et états-unienne extériorisent le pouvoir déconstituant de droit (Chap. 1), avant de garantir dans l'ordre juridique iraquien les droits des investisseurs étrangers en confisquant le pouvoir reconstituant de droit (Chap. 2). Il s'agit d'une technique juridique de création destructrice de droit que nous appelons « constitutionnalisme d'occupation ». Profitant du désordre créé par le conflit, l'occupant écarte les anciens détenteurs du pouvoir et fonde l'ordre nouveau sur les ruines de l'ordre ancien.¹⁰³

Du point de vue déconstituant, la destitution du pouvoir ottoman par l'armée britannique est le miroir historique de la politique de « débaasification » états-unienne. Ces entreprises déconstituantes extériorisées sont des actes unilatéraux engagés par la Puissance occupante pour remplacer le régime ancien par un régime « libéralisé ».¹⁰⁴ Ce chapitre vise à préciser quels sont les moyens de droit dont

¹⁰² Voir Benjamin, *supra* note 23.

¹⁰³ *Ibid.*

¹⁰⁴ David Harvey, *A Companion to Marx's Capital*, Second Impression edition, London, New York, Verso, 2010; Mark Neocleous, « International Law as primitive accumulation; or, the secret of systematic colonization », 2012 Eur J Int Law 23:4, 941.

dispose la Puissance occupante pour justifier cette violence destructrice et organiser cette dépossession.

Dans l'histoire du droit constitutionnel iraquien, deux périodes charnières d'extériorisation du pouvoir déconstituant de droit sont à l'œuvre: premièrement, entre 1915 et 1920, le *démembrement* de l'Empire ottoman débouche sur la partition de trois anciennes provinces et la *création* de l'État iraquien. Deuxièmement, entre 2003 et 2011, la « débaasification » marque un changement de *régime* dans la continuité de la *succession* d'État. Dans les deux cas, la « rupture ¹⁰⁵ » avec la situation antérieure est légitimée *ex post facto* par le recours aux instances internationales qui attribuent à la Puissance occupante des compétences administratives de transformation des territoires et institutions occupés.

L'étude de la *dévolution* du pouvoir déconstituant à des sujets de droit international en Iraq révèle la partialité des autorités de tutelle à l'encontre des régimes précédents de propriété collective. L'occupant exproprie le domaine public (Chapitre 1) pour établir simultanément la propriété privée (Chapitre 2) : l'extériorisation du pouvoir déconstituant et reconstituant de droit est l'expression juridique du processus économique d'« accumulation par dépossession ¹⁰⁶ ». Examinons dans ce premier chapitre la *dépossession*, exercée par le pouvoir *déconstituant* de droit, avant d'étudier dans le second chapitre l'*accumulation*, exercée par le pouvoir *reconstituant* de droit.

Ce chapitre est scindé en deux sections, qui reproduisent respectivement l'histoire du constitutionnalisme d'occupation britannique (1.1), puis états-unien (1.2). L'extériorisation du pouvoir déconstituant *originnaire* permet la destitution du régime

¹⁰⁵ Voir (auteur ?) « L'affirmation d'une rupture », dans Pierre Michel Eisemann et Martti Koskeniemi, *La succession d'États: la codification à l'épreuve des faits*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2000, (1^{re} page ?car ouvrage collectif) à la p 34.

¹⁰⁶ David Harvey, *supra* note 104; Mark Neocleous, *supra* note 104.

ottoman (1.1), tandis que la « débaasification » exprime l'extériorisation du pouvoir déconstituant *secondaire* (1.2).

À partir de 1915, l'occupant britannique réquisitionne les terres et les paysans, et exclut les Ottomans de la fonction publique, afin d'instaurer un régime *militaro-fiscal* modelé sur la colonie indienne. Cette dépossession de droit originaire sera radicalisée par la dépossession de droit secondaire en 2003. Établissant un régime extractif sous protection mercenaire, l'occupant états-unien congédie les fonctionnaires, exproprie les créanciers du régime baasiste, démantèle les compagnies d'État, et distribue des libéralités et immunités aux sous-traitants de l'Autorité Provisoire de la Coalition.¹⁰⁷

1.1 Extériorisation du pouvoir déconstituant originaire : le démembrement de l'Empire ottoman

Dans cette section, nous nous intéresserons à la pratique britannique de destitution de l'ancien régime, pour la comparer dans la deuxième section à la pratique contemporaine en Iraq. Dans chaque section, il s'agit de préciser les sources et les sujets de droit déconstituant (1.1.1), avant d'étudier dans un deuxième temps l'exercice du pouvoir déconstituant (1.1.2), pour enfin examiner les effets socioéconomiques de la dépossession sur la population administrée (1.1.3).

1.1.1 Les fondements de l'extériorisation du pouvoir déconstituant originaire

L'érection de l'État iraquien suppose en amont une *phase déconstituante*. Cette phase déconstituante est extériorisée, c'est-à-dire formalisée et exécutée par la Puissance occupante. Le régime formel d'occupation prévu par le Règlement de La Haye, qui impose le respect par l'occupant des lois et coutumes de l'occupé¹⁰⁸, est remplacé par un régime d'administration du territoire autorisant la Puissance occupante à

¹⁰⁷ Coalition Provisional Authority, Order N°2, Dissolution of Entities, CPA/ORD/23 May 2003/02.

¹⁰⁸ Voir la *Convention (IV)*, *supra* note 72.

transformer le cadre juridique du territoire occupé au nom de la reconstruction économique et du devoir d'assistance aux populations administrées.¹⁰⁹

À la faveur de sa victoire militaire sur l'Empire ottoman durant la Première Guerre mondiale, la Grande-Bretagne profite de son occupation du territoire mésopotamien pour destituer l'ancien régime. Avant d'étudier le régime juridique (1.1.1.2) qui autorise – en aval – le démembrement du territoire (« *Herrschaft* »), étudions en amont les fondements matériels (1.1.1.1) du pouvoir déconstituant britannique (« *Macht* »).¹¹⁰

1.1.1.1 Les fondements matériels engageant l'exercice du pouvoir déconstituant originaire

« *Possession is nine tenth of the law.* »¹¹¹

« It was important for British commercial influence to score as heavily as possible on the Tigris before the whistle blew. »¹¹²

Quels sont les éléments matériels qui facilitent la destitution de l'ancien régime ottoman en Mésopotamie par des forces d'occupation britanniques ? L'emprise de l'occupant sur la phase déconstituante est fondée matériellement, puisqu'elle découle d'un ordre de contrainte militaire établi par la victoire des Forces de l'Entente sur l'Empire ottoman.¹¹³ Le dénouement de la guerre en faveur de la Grande-Bretagne permet le démembrement des trois vilayets de Bassora, Bagdad et Mossoul réunis en un territoire sous mandat international détaché de la Turquie : c'est la naissance de

¹⁰⁹ Voir Ralph Wilde, *International Territorial Administration: How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*, Oxford University Press, 2008.

¹¹⁰ Voir Petra Neuenhaus, *Max Weber und Michel Foucault: über Macht und Herrschaft in der Moderne*, Centaurus, 1993.

¹¹¹ Diction de *common law* traduit en principe de droit international par la règle d'*uti possidetis*.

¹¹² Arnold Wilson, *Mesopotamia 1917–1920: A Clash of Loyalties*, Londres, Oxford University Press, 1931 à la p 11.

¹¹³ Voir Eugene Rogan, *The Fall of the Ottomans: The Great War in the Middle East*, Basic Books, 2015, chapitre 9: « The invasion of Mesopotamia » (est-il nécessaire d'indiquer le chapitre ?) aux pp 217 et ss.

l'Iraq. L'étude du contexte géopolitique de l'époque ainsi que la consultation des archives de guerre permettent de clarifier les desseins impériaux du Gouvernement britannique en Mésopotamie : la création de l'État iraquien obéit à des motifs de transformation économique du territoire. Nous étudierons dans cette section les raisons géopolitiques (1.1.1.1.1) et énergétiques (1.1.1.1.2) qui encouragent les Britanniques à démanteler l'Empire ottoman et à occuper la Mésopotamie.

1.1.1.1.1 Fondements géopolitiques

Durant la guerre, le statut de la Mésopotamie est examiné par le Comité De Bunsen, présidé par le Sous-secrétaire d'État aux Affaires Étrangères, sur les objectifs de guerre de la Grande-Bretagne au Moyen-Orient.¹¹⁴ Le Comité établit qu'en organisant la destitution du pouvoir ottoman sur les populations kurdes et arabes de Mésopotamie, le souci premier de la Grande Bretagne est de protéger les intérêts commerciaux de ses ressortissants et la sécurité de son Empire dans le Golfe. Suscité par le Grand Jeu qui oppose la Grande-Bretagne à ses adversaires géopolitiques, le démembrement de l'Empire ottoman et le morcellement de son territoire vise à protéger la route des Indes des convoitises russes et allemandes.¹¹⁵

Tout d'abord, motif du déclenchement de la guerre à l'est, la Grande-Bretagne s'inquiète du rapprochement germano-turc et du partenariat commercial entre le Sultan et le Kaiser Wilhelm II, qui fait craindre une hégémonie allemande sur les vastes réserves pétrolières de Mésopotamie et la percée des forces navales allemandes dans la sphère d'influence britannique.¹¹⁶ Si l'alliance germano-turque s'était poursuivie, la puissance rivale allemande eût été en mesure d'étendre le projet de

¹¹⁴ Great Britain PRO, « British Desiderata in Turkey and Asia: Report, Proceedings and Appendices of a Committee Appointed by the Prime Minister, 1915 », CAB27/1, aux pp 3-29; Victor H. Rothwell, « Mesopotamia in British War Aims, 1914–1918 », 1970 *Historical Journal* 12:1, 274.

¹¹⁵ Marian Kent, *Oil and Empire: British Policy and Mesopotamian Oil 1900–1920*, Londres, Macmillan Press, 1976 à la p 124.

¹¹⁶ Memorandum by the Middle East department of the colonial office, 11 Dec. 1922, the Foreign Office, 15 Dec. 1922, and L. S. Amery (first lord of the admiralty), 16 Dec. 1922, CAB 27/206.

construction du chemin de fer entre Berlin et Bagdad jusqu'au port de Bassora, et de lancer ses attaques sous-marines contre les navires britanniques dans l'océan Indien.¹¹⁷ En stationnant ses troupes en Mésopotamie, la Grande-Bretagne entend briser l'axe germano-turc.

Aussi, le Gouvernement britannique se soucie d'un rapprochement entre la Russie et la Perse. Or, la présence de l'armée britannique en Mésopotamie dissuaderait la Russie d'accroître son influence dans la région et de briguer les concessions perses.¹¹⁸ Prenant le relai diplomatique des intérêts géostratégiques anglais en Mésopotamie, Lord Curzon, Représentant de Sa Majesté en Inde et ministre des Affaires étrangères de Grande-Bretagne, convainc le Gouvernement à Londres de l'importance de placer Bagdad sous influence britannique afin de « préserver la route des Indes des convoitises russes ¹¹⁹ », menace d'autant plus imprévisible qu'elles se déclineront à partir de 1917 sous un régime d'obédience communiste. C'est pourquoi elle désire maintenir ses forces militaires à Bassora, à proximité des réserves pétrolières perses et de sa raffinerie à Abadan.¹²⁰ Durant la guerre, la production pétrolière perse alimente la marine et l'aviation, et l'état major est convaincu que l'accès au pétrole deviendra un enjeu prioritaire post-conflit pour alimenter l'Empire et déjouer les puissances concurrentes.¹²¹

Fort de ces considérations géostratégiques, le Gouvernement britannique estime que l'occupation des anciennes provinces ottomanes « engage des responsabilités

¹¹⁷ Silverfarb, *supra* note 49 à la p vii.

¹¹⁸ Memoranda by the Middle East department of the colonial office, 11 Dec. 1922, the Foreign Office, 15 Dec. 1922, and L. S. Amery (first lord of the admiralty), 16 Dec. 1922, CAB 27/206; report of the cabinet committee on Iraq, 23 March 1923, CAB 27/206.

¹¹⁹ Majid, *supra* note 50 à la p 15.

¹²⁰ Memoranda by the Middle East department of the colonial office, 11 Dec. 1922, and Amery, 16 Dec. 1922, CAB 27/206; Stephen H. Longrigg, *Oil in the Middle East: Its Discovery and Development*, Londres, 1968, Oxford University Press, à la p 71.

¹²¹ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 3.

[inévitables].¹²²» Fondant sa puissance sur le commerce maritime, la Grande-Bretagne a l'intention de garantir la sécurité des routes commerciales qui transitent par le canal de Suez et le port de Bassora sur le Chatt al-Arab.¹²³ La Route de l'Euphrate au sud de l'Iraq permet d'ouvrir une deuxième voie commerciale maritime alternative au canal de Suez.¹²⁴ En outre, la Mésopotamie est en passe de devenir un maillon dans la chaîne aéroportuaire de l'Empire britannique qui relie l'Égypte au sous-continent indien.¹²⁵ Enfin, le démantèlement de l'Empire ottoman offre l'occasion de poursuivre les accords commerciaux avec les « cheikhs¹²⁶ » de Mésopotamie et d'assurer le relai commercial entre la Méditerranée et la Perse sans avoir à passer par le Caucase.¹²⁷

Compte tenu de ces importants enjeux géopolitiques, l'occupation de la Mésopotamie revêt la plus haute importance. Or, voilà qu'en 1918, au bénéfice de la victoire sur les Turcs, la Grande-Bretagne se trouve inopinément être la seule Grande Puissance en situation de contrôler la Mésopotamie. Sa domination est la conséquence d'un grand déploiement de forces militaires indo-britanniques dans le Golfe.

1.1.1.1.2 Fondements énergétiques

Le déploiement de 900.000 fantassins britanniques et indiens dans le Golfe¹²⁸ répond au besoin d'assurer la protection du ravitaillement pétrolier britannique. L'objectif initial du débarquement britannique à Bassora est de protéger la raffinerie de l'*Anglo-Persian Oil Company* à Abadan des sous-marins allemands. Les installations d'Abadan assurent durant la guerre une partie du ravitaillement de toutes les branches

¹²² Acting Civil Commissioner, Review of the Civil Administration of Mesopotamia to His Majesty's Government, Indian Office, 3 décembre 1920 [Cmd. 1061.] à la p 2.

¹²³ Ishow, *supra* note 123 à la p 103.

¹²⁴ Ireland, *supra* note 54 à la p 37.

¹²⁵ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 3.

¹²⁶ En Mésopotamie, le cheikh désigne le chef de tribu. Voir Batatu, *supra* note 54.

¹²⁷ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 115.

¹²⁸ Ireland, *supra* note 54 à la p 60.

militaires de Sa Majesté en pétrole brut, kérosène et essence.¹²⁹ Aux fins de « parer à tout danger éventuel du côté des Turcs ou Allemands [...], Londres dépêche à Bahreïn un détachement venu des Indes avec pour mission la défense de ces installations en cas d'alerte.¹³⁰ » Cette unité, profitant de la débâcle ottomane, prend l'initiative d'occuper Bassora, puis l'ensemble du territoire mésopotamien, et progresse au Nord jusqu'à Mossoul aux dernières heures du conflit. La ville kurde est capturée le 10 novembre 1918, un jour avant la capitulation de l'Allemagne, mais onze jours après la signature de l'armistice avec la Turquie.¹³¹ Cette dernière exige le retrait immédiat de Mossoul et le rétablissement du *statu quo ante* en raison de la violation des termes de l'Armistice.¹³² Toutefois, les Britanniques soulèvent la clause 7 de l'Armistice avec la Turquie et arguent du fait qu'ils ont le droit d'occuper les points stratégiques en cas de menace contre la sécurité des Alliés. Or, d'après les témoignages sur place, les troupes turques stationnées à Mossoul observaient le cessez-le-feu et ne menaçaient aucunement les troupes britanniques.¹³³ Néanmoins, en accord avec la politique énergétique du *Foreign Office*, le général Marshall établit *de facto* le principe de démembrement territorial. En effet, la prise de Mossoul répond aux objectifs de guerre identifiés par l'Amirauté en août 1918 : « étendre son autorité sur un maximum de territoires recelant des richesses pétrolières, dont [le vilayet] de Mossoul.¹³⁴ »

En occupant la Mésopotamie, le Gouvernement britannique confisque les biens et investissements allemands dans la région. En effet, la victoire des Forces de l'Entente en 1918 donne l'ascendant à la Grande-Bretagne dans sa lutte impériale engagée avec

¹²⁹ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 4.

¹³⁰ Majid, *supra* note 50 à la p 108.

¹³¹ Voir Helmut Mejcher, « Oil and British Policy Towards Mesopotamia, 1914–1918 », 1972 *Middle Eastern Studies* 8:3, 377.

¹³² Edwin Black, *Banking on Baghdad: Inside Iraq's 7,000-Year History of War, Profit and Conflict*, John Wiley & Sons, 2004 à la p 211.

¹³³ Arnold T. Wilson, *Mesopotamia 1917–1920: A Clash of Loyalties*, London, Oxford University Press, 1931 aux pp 19-20.

¹³⁴ Majid, *supra* note 50 à la p 108.

l'Allemagne pour le contrôle des ressources pétrolières en territoire ottoman.¹³⁵ Il est important de préciser qu'en l'espèce, la Deutsche Bank avait acquis dès 1888 par le biais d'une société-écran, *La Compagnie de Chemin de fer d'Anatolie*, une concession de construction d'une ligne de chemin de fer en Turquie centrale à destination d'Ankara.¹³⁶ En 1902, la concession fut étendue en Mésopotamie jusqu'au Golfe Persique, afin de lancer l'exploration pétrolifère allemande.¹³⁷ Les dirigeants britanniques s'inquiétaient de la pénétration des Allemands en territoire ottoman, véritable menace à leur suprématie maritime dans le Golfe, d'autant plus qu'un nouvel accord turco-germanique concédant les droits d'exploitation pétrolière de Mossoul et de Bagdad fut signé le 17 juillet 1904.¹³⁸

C'est alors que le *Foreign Office* encourage l'*Anglo-Persian Oil Company* (APOC) à conclure un accord de concession avec le Sultan pour concurrencer la Deutsche Bank et sa branche ferroviaire.¹³⁹ En vertu des rapprochements entre la Grande-Bretagne et le Sultan, ce dernier acceptera en 1909 de dépêcher des experts britanniques en concurrence avec l'Allemagne pour entreprendre des études géologiques et monter un projet d'irrigation des sols.¹⁴⁰ Par ailleurs, la Grande-Bretagne profite d'un contentieux frontalier entre la Perse et l'Empire ottoman pour « trouver en Iraq un point d'appui pétrolier.¹⁴¹ » Lors d'un transfert de territoire de la Perse à l'Empire ottoman le 17 novembre 1913¹⁴², la Commission de la Marine britannique insère au Protocole d'entente frontalière une annexe reconnaissant à l'APOC les mêmes droits d'exploitation dont elle jouissait sur ce territoire lorsque celui-ci appartenait à la

¹³⁵ Victor H. Rothwell, « Mesopotamia in British War Aims, 1914–1918 », 1970 *Historical Journal* 13:2, 273 aux pp 286-91; Marian Kent, *supra* note 115 à la p 124.

¹³⁶ Edward M. Earle, *Turkey, The Great Powers and the Baghdad Railway: A Study in Imperialism*, Londres, The Macmillan Company, 1923 aux pp 339-350.

¹³⁷ Edwin Black, *supra* note 132 à la p 118.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ *Ibid.* à la p 120.

¹⁴⁰ Majid, *supra* note 50 à la p 15.

¹⁴¹ *Ibid.* à la p 106.

¹⁴² Protocol Relating to the Delimitation of the Turco-Persian Boundary Signed at Constantinople on November 4th (17th), 1913.

Perse. Le transfert des droits de concession pétrolière de la Perse à l'espace souverain ottoman permet à la compagnie britannique de s'implanter sur le territoire mésopotamien et de briguer l'exploitation de nouveaux champs pétrolifères. L'APOC est alors en position de courtiser « l'obtention d'actions au capital de la Compagnie Turque des Pétroles ¹⁴³ » (*Turkish Petroleum Company*, ci-après TPC) au sein de laquelle les investissements britanniques s'élèvent déjà à 45 %. Conciliant les intérêts allemands et britanniques au sein d'un consortium unique, la TPC est établie en 1912 et réunit des capitaux anglais (*British Shell*), hollandais (*Royal Dutch*) et allemands (*Deutsche Bank*).

Au sortir de la guerre, cette entente donnant naissance à la TPC sera révisée au profit des Forces de l'Entente pour satisfaire leur demande croissante de pétrole. La Première Guerre mondiale accélère la transition économique des puissances industrielles et militaires du charbon aux énergies fossiles. L'un des objectifs de guerre de l'Empire britannique est de consolider son emprise sur le consortium pétrolier.¹⁴⁴ En 1916, Mark Sykes rédige en sa qualité de représentant du *Foreign Office* un mémorandum secret au sujet des perspectives d'exploitation commerciale des « districts pétrolifères de Mésopotamie [*The Petroliferous Districts of Mesopotamia*] », rapport dans lequel il recommande à la délégation britannique de garantir ses droits d'exploitation dans la région.¹⁴⁵ L'acquisition de nouvelles parts de marché au sein de la TPC contribuera à accélérer la transition industrielle du charbon au pétrole et permettra à l'Angleterre de devancer ses concurrents européens dans la course énergétique.¹⁴⁶ Jusqu'en 1917, quatre-vingts pour cent des approvisionnements britanniques en pétrole provenaient encore d'Amérique du Nord.

¹⁴³ Majid, *supra* note 50 aux pp 106-107.

¹⁴⁴ Victor H. Rothwell, « Mesopotamia in British War Aims, 1914-1918 », 1970 *Historical Journal* 13:2, 273 aux pp 286-91.

¹⁴⁵ Edward Atkin to Secretary of State, Jan 5, 1912: PRO FO371/1487. See minutes, Jan 12, 1912: PRO FO371/1487 no. 911 cité dans Black, *supra* note 132 à la p 122; Cab 42/16 cité dans Marian Kent, *supra* note 115 à la p 124.

¹⁴⁶ Ronald W. Ferrier, *The History of the British Petroleum Company: Volume 1, The Developing Years, 1901-1932*, Cambridge University Press, 1982 à la p 580.

En recommandant l'exploitation des puits de Mésopotamie, le *Foreign Office* entend réduire cette dépendance envers les États-Unis pour approvisionner l'Empire.¹⁴⁷

Le 29 juillet 1918, l'Amiral Slade confirme, dans un mémorandum adressé au Ministère de la guerre et intitulé « La situation pétrolière de l'Empire britannique », l'importance que constituent les réserves pétrolières du Moyen-Orient pour la sauvegarde des intérêts britanniques en période d'après-guerre.¹⁴⁸ L'Amirauté, qui sous l'impulsion de Winston Churchill abandonne l'alimentation au charbon de ses navires au profit du pétrole, précise que l'intégration des régions pétrolifères de Mésopotamie dans la sphère d'influence britannique constitue « un objectif de guerre de première importance ¹⁴⁹ ». Sur le fondement de ces recommandations, le Gouvernement de Grande-Bretagne engage une politique d'acquisition commerciale, manifestée par sa prise tardive de Mossoul. Un Comité de politique pétrolière impériale (« *Petroleum Imperial Policy Committee*») est formé durant la guerre afin de contrôler la majorité du capital investi dans la TPC.¹⁵⁰

Ce couplage entre la sécurité économique de l'Empire britannique et l'extraction des ressources pétrolières au Moyen-Orient emporte deux conséquences importantes : d'une part, pour arriver à ses fins, le Gouvernement de Sa Majesté engage une politique opportuniste de démembrement de l'Empire ottoman en incitant les tribus bédouines de l'Euphrate à se révolter contre les Turcs. D'autre part, le Gouvernement britannique entend confisquer au profit des Forces de l'Entente tous les avoirs et investissements allemands dans l'exploitation des ressources minérales ottomanes.¹⁵¹

Ce sont ces enjeux combinés de sécurité géopolitique et énergétique identifiés par les

¹⁴⁷ Voir Gareth Jones, « The British Government and the Oil Companies 1912-1924: The Search for an Oil Policy », 1977 *The Historical Journal* 20:3, 666.

¹⁴⁸ Voir Admiralty Memorandum no. GT 5267, Cab. 21/119, cité dans Marian Kent, *supra* note 115 à la p 125.

¹⁴⁹ Voir « The Royal Dutch Shell Groups », memo, Oct 4, 1919: PRO T1/12351/30112.

¹⁵⁰ Voir Brian Stuart McBeth, *British Oil Policy 1919-1939*, Routledge, 2013.

¹⁵¹ George E. Gruen, « The oil resources of Iraq », dans Reeva S. Simon et Eleanor Harvey Tejirian (dir.), *The Creation of Iraq, 1914-1921*, Columbia University Press, 2004 aux pp 111 et ss.

responsables britanniques qui justifient à leurs yeux l'occupation et le démembrement des provinces ottomanes de Mésopotamie.

1.1.1.2. Fondements formels du pouvoir déconstituant originaire

Dès le premier débarquement d'infanterie indo-britannique à Bassora en 1915, la Puissance occupante s'empresse de transformer son contrôle *de facto* du territoire en pouvoir *de jure* sur celui-ci. L'intention britannique de ravir au Sultan les richesses enfouies dans le sol mésopotamien devient réalisable grâce à la conclusion d'une série d'alliances bilatérales avec les représentants locaux (1.1.1.2.1) et à l'interprétation extensive des obligations internationales d'administration des territoires occupés (1.1.1.2.2).

1.1.1.2.1 Fondements formels régionaux

Les actes bilatéraux conclus entre l'État britannique et ses partenaires commerciaux régionaux (1.1.1.2.1.1) justifient l'édiction d'actes unilatéraux de destitution de l'ancien régime (1.1.1.2.1.2).

1.1.1.2.1.1 Les actes bilatéraux

L'intérêt britannique pour la Mésopotamie remonte à la fin du XVIII^e siècle, lorsque la Compagnie Orientale des Indes organisait de nombreuses expéditions commerciales à Bagdad.¹⁵² Avant le déclenchement de la Première Guerre mondiale, de nombreux liens commerciaux liaient l'Empire britannique aux sultans de Mascate et de Bahreïn, ainsi qu'aux cheikhs de la « Côte des Pirates » (la côte de Trêve qui s'étend d'Oman au Qatar).¹⁵³ En 1853, un Traité de paix perpétuelle lie ces derniers à la Grande-Bretagne en vue d'assurer la liberté de navigation dans la sous-région du

¹⁵² Voir Edward M. Earle, *Turkey, The Great Powers and the Baghdad Railway: A Study in Imperialism*, Londres, The Macmillan Company, 1923 aux pp 339-350.

¹⁵³ Voir Penelope Tuson, *Arabian Treaties, 1600-1960*, Vol. 1. Cambridge University Press, 1992.

Golfe.¹⁵⁴ Conclu le 23 janvier 1899, le Traité de protectorat de la Grande-Bretagne sur le Koweït réserve les concessions d'avenir à l'usage exclusif des ressortissants britanniques, qui bénéficient d'un régime de capitulation.¹⁵⁵ Inquiet des empiètements ottomans sur son fief, le cheikh du Koweït autorise la construction de bases navales permanentes sur ses côtes pour bénéficier de la protection britannique. Le Traité anglo-koweïtien sera suivi le 27 octobre 1913 d'un pacte entre l'émir Mubarak et la Grande-Bretagne garantissant à cette dernière l'exclusivité de la concession pétrolière sur le territoire koweïtien. L'Émir du Nedjd et du Hassa, Ibn Saoud, qui avait emporté une victoire contre les Ottomans en 1913, était également soucieux d'obtenir la reconnaissance et le soutien des Britanniques. Ces relations nourries par « un siècle de commerce et de diplomatie ¹⁵⁶ » seront un atout précieux durant la guerre pour inciter les tribus arabes à se révolter contre le Sultan.¹⁵⁷

La Grande-Bretagne déclare la guerre à la Turquie le 29 octobre 1914. Le 6 novembre 1914, sous le commandement du général Delamain, l'armée britannique atterrit à l'embouchure du Chat-al-Arab et prend possession du fort Fao sous la protection des canons de la marine. Le même jour, Sir Percy Cox, Chef du bureau politique accompagnant la force anglo-indienne à Bassora, exprime dans une Proclamation traduite en arabe les regrets du Gouvernement britannique d'être ainsi « forcé dans un état de guerre par l'hostilité non provoquée du gouvernement turc ¹⁵⁸ », construisant ainsi la fiction de la contrainte pour justifier le choix de l'invasion. Profitant des accords passés, la Grande-Bretagne distribue dans le Golfe deux Proclamations, l'une le 31 octobre 1914 et l'autre le 1er novembre 1914, assurant les représentants locaux de son soutien et de sa protection contre les velléités ottomanes. En contrepartie, les

¹⁵⁴ Ishow, *supra* note 123 à la p 89.

¹⁵⁵ *Ibid.* à la p 90.

¹⁵⁶ CAB 19/8, Evidence of Sir Arthur Hirtzel to the Mesopotamia Commission of Inquiry, 7 Sept. 1916.

¹⁵⁷ Kristian Coates Ulrichsen, "The British Occupation of Mesopotamia, 1914–1922", 2007 *Journal of Strategic Studies* 30:2, 349 à la p 353.

¹⁵⁸ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 3.

cheikhs doivent préserver l'ordre et la tranquillité sur leur territoire et dissuader leurs sujets de troubler la paix et de nuire aux possessions et intérêts britanniques dans la région.¹⁵⁹ Le gouvernement britannique précise que les habitants arabes n'auront pas à craindre pour leur vie, ni leurs biens tant qu'ils s'abstiendront de collaborer avec les troupes ennemies.

Durant la guerre, les Britanniques promettent d'accorder des immunités futures aux cheikhs s'ils acceptent de combattre les Turcs. En octobre 1914, ils forgent ainsi une alliance avec Sayid Talib, fils aîné du naqib de Bassora et importante figure sunnite.¹⁶⁰ En échange de la reconnaissance par les Britanniques de son statut de chef local du district de Bassora, Talib propose d'organiser le soulèvement d'une révolte arabe. La Grande-Bretagne lui promet en réponse l'*immunité fiscale* pour ses plantations et exportations de dattes. Au même moment, le Bureau arabe de l'Empire britannique utilise les coffres du Caire pour financer l'insurrection.¹⁶¹ L'Officier politique en Chef des Forces armées remet aux tribus de l'Euphrate des sommes d'argent en liquide. En septembre 1915 par exemple, Sir Percy Cox envoie au cheikh Mohammed Ali un « paquet » lui assurant un soutien financier et la reconnaissance de ses titres héréditaires s'il accepte de signer un pacte de non-agression avec la Grande-Bretagne.¹⁶² La même année, les Britanniques offrent au Shérif de la Mecque et à ses fils d'importants salaires en échange de leur soulèvement contre les Turcs.¹⁶³ Le Shérif Hussein Ibn Ali reçoit £53,000 par mois au printemps 1916, puis £125,000 par mois à l'été 1916, puis £375,000 par mois en automne pour payer son armée et

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ Eliezer Tauber, « Sayyid Talib and the Young Turks in Basra », 1989 *Middle Eastern Studies* 25:1, 3.

¹⁶¹ Bruce C. Westrate, *Arab Bureau: British Policy in the Middle East, 1916-1920*, Penn State Press, 2010 aux pp 192-93.

¹⁶² Un traité de protectorat est également conclu le 26 décembre 1915 entre la Grande-Bretagne et le Nedjd Ibn Saoud, qui engage le gouvernement de Sa Majesté en Inde à prêter assistance à Saoud en cas d'agression turque si celui-ci consent à reconnaître les principautés voisines du golfe Persique. Archives du Ministère Français des Affaires Étrangères (AR.M.A.E.) Paris, Quai d'Orsay, Mésopotamie, vol. 19, p. 260; Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 30.

¹⁶³ Westrate, *supra* note 161.

stipendier les cheikhs, devenus mercenaires au nom de la lutte pour un royaume arabe indépendant.¹⁶⁴ Les promesses britanniques d'indépendance arabe, consignées dans la correspondance entre le délégué anglais Mac-Mahon et le Shérif Hussein, incitent ce dernier à galvaniser les tribus bédouines et protéger le port de Bassora.¹⁶⁵ Une série d'accords pécuniers et d'immunités fiscales est ainsi conclue avec les Émirats du Golfe pour asseoir la légitimité de l'occupant britannique.¹⁶⁶

1.1.1.2.1.2 Les actes unilatéraux de l'État britannique en Mésopotamie

Fort des accords financiers bilatéraux conclus avec les représentants locaux, la Grande-Bretagne, devenue Puissance occupante, publie une série de déclarations unilatérales signifiant aux populations de Mésopotamie l'abrogation du droit et des institutions ottomans. Le 22 novembre 1914, cinq jours après la défaite des Turcs à Bassora, l'officier politique supérieur Sir Percy Cox s'adresse en ces termes aux habitants de la ville :

Il ne reste maintenant rien de l'administration turque dans la région. Sur ses décombres, le drapeau britannique est hissé, sous lequel vous jouirez des avantages de la liberté et de la justice concernant à la fois votre religion et vos affaires. J'ai donné des ordres stricts à mes troupes victorieuses de respecter la population. Il vous incombe d'en faire de même à leur égard.¹⁶⁷

La destitution du régime ancien est justifiée au nom du bien-être des populations qui sont désormais sous la responsabilité des forces occupantes. L'administration civile britannique place les activités commerciales des habitants de Bassora « sous sa

¹⁶⁴ Wilson to Arab Bureau, 28 March 1917, PRO, F.O. 371/3048, F22841; Wingate telegram, 18 June 1917, PRO, F.O., 371/3048, F22841.

¹⁶⁵ Majid, *supra* note 50 à la p 32.

¹⁶⁶ Voir Michael L Dockrill & J. Douglas Goold, *Peace without Promise : Britain and the Peace Conferences, 1919-1923*, Londres, Batsford Academic and Educational Ltd, 1981 aux pp 131-177; Hussein D. Alkhazragi, « Un petit prince à la SDN : la lutte du roi Hussein du Hedjaz pour l'indépendance des provinces arabes de l'Empire ottoman », 2011 Relations internationales 146, 1 à la p 9.

¹⁶⁷ L'officier politique supérieur Sir Percy Cox aux habitants de Bassora, le 22 novembre 1914, cité dans Iraq Civil Commissioner, Arnold Talbot Wilson et Gertrude Lowthian Bell, *Review of the Civil Administration of Mesopotamia*, London, HM Stationery Off, 1920 à la p 3.

protection¹⁶⁸ » pour parer « l'oppression » turque.¹⁶⁹ Une fois la ville de Bagdad conquise en 1917, la Force expéditionnaire annonce qu'elle libère une population « terrorisée par deux ans et demi de privations [et] la menace à leur vie et à leur propriété.¹⁷⁰ » S'adressant aux habitants, le Général Maude déclare qu'une longue tradition commerciale existe entre leur ville et la Grande-Bretagne. Il s'évertue à rassurer la population et affirme qu'il ne s'agit pas d'« imposer aux Arabes des institutions étrangères », mais de donner les moyens aux populations de « devenir prospères ».¹⁷¹

La Proclamation du Général Maude promet une indépendance arabe et deviendra par la suite une référence au mouvement nationaliste : « ... nos armées sont entrées dans vos cités et ont investi vos territoires non point en tant que vainqueurs ni ennemis, mais en tant que libérateurs.¹⁷² » Maude invite les habitants « à participer, par le biais de leurs Nobles et Aînés représentants, à la gestion de leurs affaires civiles, en collaboration avec les représentants politiques de la Grande-Bretagne qui accompagnent l'armée britannique¹⁷³ », l'objectif étant d'« unir les chefs de clan » au sein d'une entité politique « réalisant les vœux » de la communauté arabe.¹⁷⁴

Or, il s'avère que les déclarations adressées aux populations par la force expéditionnaire sont en contradiction avec les gestes de Londres pour aspirer l'économie mésopotamienne dans l'orbite impériale. En effet, la Puissance occupante démantèle les institutions ottomanes, non pas pour garantir le droit de représentation des Mésopotamiens, mais pour réorganiser l'économie régionale et enclencher un

¹⁶⁸ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 126.

¹⁶⁹ Stanley Maude, « The Proclamation of Baghdad », 19 mars 1917, dans Simon Maxwell Apter, « Lt-Gen. Sir Stanley Maude Presents the Gift of Freedom to the People of Iraq », 14 septembre 2007, en ligne : Lapham's Quarterly <<http://www.laphamsquarterly.org/voices-in-time/lt-gen-sir-stanley-maude-presents-the-gift-of-freedom-to-the-people-of-iraq.php>>.

¹⁷⁰ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 31.

¹⁷¹ Stanley Maude, *supra* note 169.

¹⁷² *Ibid.* Voir Ireland, *supra* note 54 à la p 457.

¹⁷³ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 32.

¹⁷⁴ Ireland, *supra* note 54 aux pp. 457-458.

projet de réformes « systématiques de l'administration.¹⁷⁵ » L'ambition est de sanctuariser, au profit d'un conglomérat d'industriels britanniques, l'extraction des ressources pétrolières, agricoles et aquifères en Iraq.¹⁷⁶

Une fois les Ottomans chassés de Mésopotamie, le territoire passe sous le contrôle effectif de la Grande-Bretagne. En conséquence, la Puissance occupante considère être titulaire *de facto* des attributs de souveraineté et prononce l'acte déconstituant.¹⁷⁷

Le processus déconstituant est enclenché sous état de siège, alors que l'armée ottomane est en fuite. La désertion des Turcs est interprétée par l'occupant comme un vide de pouvoir autorisant le démantèlement des structures administratives et juridiques de l'Empire ottoman dans ses anciennes provinces arabes. Les forces britanniques utilisent le prétexte du défaut de représentation des populations de Mésopotamie pour procéder à la « vivisection politique du Vieil Homme malade d'Europe.¹⁷⁸ » La responsabilité des torts est attribuée au Gouvernement ottoman qui aurait rompu l'autorité traditionnelle des cheikhs.¹⁷⁹ La fiction politique de la civilisation fonde ainsi l'ordre nouveau par négation d'entités politiques anomiques.¹⁸⁰

Bien qu'il s'agisse d'une décision souveraine arbitraire, l'occupant prend soin de justifier sa décision politique par une série d'*actes unilatéraux de dénonciation de l'ordre ancien*. Afin d'apaiser les craintes des populations du Levant à l'égard des pratiques d'occupation, Londres publie le 8 novembre 1918 une *Déclaration*

¹⁷⁵ Voir Dodge, *supra* note 53 à la p 51.

¹⁷⁶ Arnold Talbot Wilson, *Loyalties – Mesopotamia, 1914–1917. A Personal and Historical Record*, vol 1, Oxford University Press, 1930 à la p 68.

¹⁷⁷ Voir la *Convention (IV)*, *supra* note 72.

¹⁷⁸ Black, *supra* note 132 à la p 233.

¹⁷⁹ FO 371/3059, piece 162433, *Administrative Report of Suq al Shuyukh and District for Year 1916–17*, by Capt. H.R.P. Dickson, Assistant Political Officer, Suq al-Shuyukh, 9 May 1917 and forwarded by Gertrude Bell to the Foreign and India Offices on 10 July 1917. publié ? Dans Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 357.

¹⁸⁰ Grangé, *supra* note 78 à la p 26.

commune avec Paris, qui précise les contours de l'administration des territoires ottomans :

L'objectif recherché par la Grande-Bretagne et la France dans la poursuite en Orient de la guerre suscitée par la convoitise des Allemands, est la libération totale des peuples soumis depuis longtemps au joug de la domination turque, et l'établissement de pouvoirs nationaux qui tirent leur légitimité de la volonté libre et consciente de leurs sujets. [...] La Grande-Bretagne et la France n'ont absolument pas l'intention d'imposer à ces pays des régimes de quelque sorte que ce soit, leur seul souci étant de leur garantir, par leur aide et leur assistance effectives, le fonctionnement des gouvernements et administrations qu'ils auront choisis de leur propre chef et par leur libre volonté.¹⁸¹

Cette déclaration est publiée deux semaines après l'annonce aux populations du Levant des Quatorze Points du Président états-unien Woodrow Wilson.¹⁸² Le Point Douze de la Déclaration du Président Wilson encourage en particulier le développement « autonome » des nationalités autrefois sous domination turque.¹⁸³

Toutefois, les rédacteurs du texte prennent soin d'éviter la référence au droit des populations « libérées » de revendiquer leur autonomie et leur souveraineté étatique. Il s'agit avant tout, au moyen de cette Déclaration, de « créer une opinion publique favorable à la présence britannique afin de régler l'épineux problème arabe.¹⁸⁴ » Les administrateurs des territoires occupés sur place s'empressent de concilier les promesses faites auprès des populations indigènes avec l'intention britannique de capitaliser sa présence en Mésopotamie.¹⁸⁵ Ils décident alors d'organiser un plébiscite pour connaître l'état de l'opinion locale auprès des cheikhs, notables locaux et riches commerçants cooptés, dont la condition avait prospéré grâce aux subsides du

¹⁸¹ Déclaration commune des Gouvernements de France et de Grande-Bretagne, 8 novembre 1918, dans Majid, *supra* note 50 à la p 321.

¹⁸² Sluglett, *supra* note 53 à la p 19.

¹⁸³ Le programme de paix en 14 points présenté par le président Wilson devant le Congrès des États-Unis le 8 janvier 1918.

¹⁸⁴ FO 371/3386, piece 211728, Telegram, Sir P. Cox (Tehran) to India Office, 24 Dec. 1918.

¹⁸⁵ L/P&S/11/142, file 5241, Note by Political Dept., India Office, 'Indian Desiderata for Peace Settlement', 4 Dec. 1918.

Gouvernement britannique.¹⁸⁶ La Commission civile à Bagdad conclut alors à l'approbation unanime par les représentants indigènes de la présence britannique dans la région. Satisfait, le gouvernement à Londres prétend alors que le résultat du plébiscite « résout tout conflit éventuel entre la politique britannique de contrôle effectif et les termes de la Déclaration du 8 novembre 1918. ¹⁸⁷»

Cette même déclaration est néanmoins interprétée par les nationalistes arabes comme la confirmation des promesses faites par la Grande-Bretagne aux chefs de clans durant la guerre et la reconnaissance expresse de la capacité des Arabes à se gouverner sans assistance ou contrôle extérieurs.¹⁸⁸ Or, nous verrons par la suite que, malgré les proclamations officielles du Gouvernement de Londres aux populations du Levant, celles-ci ne coïncident pas avec sa pratique dans la région du Golfe.

En effet, la Grande-Bretagne mobilise les populations de Mésopotamie sur les chantiers de reconstruction d'après-guerre.¹⁸⁹ L'administration occupante présentera la violence de son occupation, c'est-à-dire les réquisitions, le rationnement alimentaire, le travail forcé, la censure, la répression politique, les expropriations et les expulsions, comme des conséquences malheureuses de la guerre contre l'Empire ottoman.¹⁹⁰ La propagande militaire établit la responsabilité de l'ennemi pour les dommages et privations de guerre. L'occupant déplace l'objet de la domination en désignant l'ennemi ottoman comme le principal responsable des violences affligeant le sort des populations occupées.

¹⁸⁶ FO 371/3386, piece 206923, Telegram, Political Baghdad to India Office, 14 Dec. 1918.

¹⁸⁷ Ghassan R. Atiyyah, « Iraq: 1908–1921 A Socio-Political Study », Beirut, The Arab Institute for Research and Publishing, 1973 à la p 180.

¹⁸⁸ Voir Alkhazragi, *supra* note 166.

¹⁸⁹ Grangé, *supra* note 78 à la p 28.

¹⁹⁰ Voir Ulrichsen, *supra* note 157.

1.1.1.2.2 Fondements formels internationaux

Durant la campagne militaire contre l'Empire ottoman, la Grande-Bretagne déclare mettre fin unilatéralement à la suzeraineté turque sur le territoire de Mésopotamie, sans accord express ou reconnaissance explicite de ce démembrement par la Sublime Porte.¹⁹¹ Suite à la signature de l'armistice à Moudros le 30 octobre 1918, l'État turc, ayant épuisé ses moyens d'action matérielle pour rétablir sa suprématie sur le territoire mésopotamien, n'est plus en droit de contester l'occupation britannique et sa tutelle sur des peuples anciennement sous sa juridiction.

Juridiquement, l'occupation effective de la Mésopotamie ne confère à la Grande-Bretagne qu'un pouvoir d'administration des populations. En l'absence de traité de paix ratifié par la Turquie¹⁹², c'est le droit de l'occupation militaire qui s'applique. En effet, d'après le droit des conflits armés internationaux, le territoire est « gelé » et la Puissance occupante n'est pas en droit de changer son statut ou son régime sans l'assentiment des populations concernées.

L'Etat occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'Etat ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder le fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit.¹⁹³

L'occupant n'est qu'un administrateur temporaire des biens publics sur le territoire occupé. La grande Bretagne est un État partie aux Conventions II (1899) et IV (1907) de la Haye concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre. L'Empire ottoman

¹⁹¹ James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Second Edition, Oxford University Press, 2006 à la p 372.

¹⁹² Initialement, un Traité de paix entre Alliés et Turcs fut conclu à Sèvres le 10 août 1920. Ce Traité organisait le démembrement de l'Empire ottoman et le partage d'Istanbul en zones de contrôle allié. Toutefois, ce Traité n'a jamais été ratifié par la Turquie en raison du soulèvement nationaliste de Mustafa Kemal. Autrement plus favorable à la Turquie, le Traité de Lausanne, signé le 24 juillet 1923, remplacera le Traité de Sèvres. Voir Sevtap Demirci, « Turco-British Diplomatic Manoeuvres on the Mosul Question in the Lausanne Conference, 1922–1923 » (2010) 37:1 *British Journal of Middle Eastern Studies* 57.

¹⁹³ *Convention (IV)*, *supra* note 72, art. 55.

est également partie à la Convention II et signataire de la Convention IV. Les mesures de protection de l'intégrité territoriale de l'Empire ottoman placent donc la Puissance occupante dans l'obligation de respecter le principe de conservation des lois et propriétés de l'État ottoman en Mésopotamie.

Toutefois, le dessein géopolitique et énergétique des représentants de Sa Majesté britannique est difficilement conciliable avec le respect des coutumes de guerre. D'après Winston Churchill, la conquête des territoires de Mésopotamie place ces derniers sous le joug de l'Empire britannique.¹⁹⁴ Avant que ne s'établisse le régime des mandats de la SDN en 1920, le contrôle *de facto* du territoire emporte la sanction *de jure* du droit de conquête de l'armée victorieuse.¹⁹⁵ Les prétentions impériales de la Grande-Bretagne sont contraires à ses obligations conventionnelles en tant que Puissance occupante. Les obligations usufruitières (article 55) des Britanniques sont suspendues en vertu de l'exception orientaliste qu'ils entretiennent au sujet des Arabes. Il n'est pas dans l'esprit de l'occupant de respecter les Conventions de La Haye, pour qui les règles du droit dans la guerre sont inapplicables aux populations bédouines, en raison de leurs « coutumes orientales »¹⁹⁶ et de leur indistinction entre civils et combattants.¹⁹⁷

Si l'ancien lien de dépendance des populations arabes à l'égard de la Turquie n'existe plus, celles-ci ne disposent pas pour autant de la capacité à exercer leur souveraineté.

¹⁹⁴ D'après Churchill, en réponse à la délégation arabe le 28 Mars 1921, « these were *territories won by right of conquest*. » Voir Martin Gilbert, *Churchill – A Life*, Vol. IV: « World in Torment 1916-1922 », à la p. 565. Curzon exprime la même opinion à l'Ambassadeur de France en 1922; dispatch no. 990 from Curzon to Hardinge, 6 April, 1921, CO 732/1, no. 17713; voir Hubert Young, *The Independent Arab*, Londres, 1933, p 277.

¹⁹⁵ En exerçant l'administration internationale du territoire mésopotamien, la Grande Bretagne cherche à obtenir une réparation matérielle pour les lourdes pertes humaines occasionnées par le conflit : 745 000 soldats britanniques sont morts sur le front est (soit 9 % des hommes de citoyenneté britannique en âge de combattre), et 1 700 000 sont blessés. Voir Silverfarb, *supra* note 49 à la p 16.

¹⁹⁶ T.E. Lawrence à Liddell Hart en juin 1930, cité dans John Mack, *A Prince of Our Disorder: The Life of T. E. Lawrence*, Boston, Little, Brown and Co., 1976 à la p 385.

¹⁹⁷ Voir James M. Spaight, *Air Power and War Rights*, Londres, Longmans, Green & Co., 1924 aux pp 102-106; PRO, AIR 8/94, F. H. Humphreys to Sir John Simon, December 15, 1932.

Dès lors, la disparition des cadres institutionnels du système ottoman, en déroute avec l'armée ottomane, rend impossible le « maintien des lois et des institutions autochtones. ¹⁹⁸ » C'est la raison pour laquelle la Puissance occupante estime ne pas être liée par le devoir de conserver les institutions locales au titre des Conventions de La Haye. Dans le « brouillard de la guerre ¹⁹⁹ », elle transforme rapidement ses activités d'occupation militaire en activités de démembrement et de remembrement du territoire. ²⁰⁰

L'ensemble des services publics, la police, le trésor, la justice, les bâtiments publics, l'administration civile, les postes – tous les attributs de la puissance publique – sont démantelés dans la région. ²⁰¹ Toute différence de gestion provinciale avec le système britannique étant qualifiée de corruption ²⁰², la Puissance occupante s'arroge la responsabilité de « purger » et de « lustrer ²⁰³ » le territoire au nom du devoir d'assistance aux « populations orphelines ²⁰⁴ » du Levant.

D'après l'administration civile britannique sur place, les populations de Mésopotamie souffriraient d'un défaut de représentativité que seule la présence britannique est en mesure de combler. En l'absence d'une conscience et d'une unité nationale arabe, l'administration occupante entend faire *tabula rasa* des pratiques et lois ottomanes au nom de la protection des populations conquises. Il s'agit de l'application de la « théorie négative » en matière de succession d'État. Autrement dit, « la cessation de l'exercice par l'Empire ottoman de sa souveraineté territoriale n'a pas entraîné *ipso*

¹⁹⁸ Hardinge Papers, Vol. 99, Telegram, Viceroy to Secretary of State for India, 26 Jan. 1915, cité dans Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 356.

¹⁹⁹ Mark Alpert, « The Fog of War » (2004) 290:3 Scientific American, 22.

²⁰⁰ Voir Ulrichsen, *supra* note 157.

²⁰¹ Voir Longrigg, *supra* note 54.

²⁰² *Ibid.*

²⁰³ Simon Chesterman, *You, The People - The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, New York, Oxford University Press, 2004 à la p 157.

²⁰⁴ « [T]he peoples left behind by the decomposition of [Turkey were] mostly untrained politically [...] and require[d] much nursing towards economic and political independence » [nos italiques]. Jan Christian Smuts, « Memorandum on the League of Nations », dans Macmillan, *supra* note 51 à la p 99.

facto la constitution en État.²⁰⁵» Est instauré sous l'autorité d'une délégation militaro-civile indo-britannique un régime transitionnel mixte, soumis à la fois au régime d'occupation militaire, au régime d'administration internationale du territoire et au régime de la succession d'État. Ce *status mixtus* qualifie juridiquement l'Iraq en gestation. À la faveur de l'« indétermination » du statut juridique de l'Iraq, la Grande-Bretagne entend disposer d'une grande latitude pour démembrer les trois anciennes provinces ottomanes.

Le droit des mutations territoriales est un droit pauvre en règles spécifiques et offre une marge d'appréciation conséquente à la Puissance occupante pour organiser les nouveaux rapports de pouvoir. En effet, « peu de règles coutumières du droit international général sont apparues, pour régir les problèmes spécifiques de la succession d'États.²⁰⁶» L'administration civile et militaire s'inspire alors de son expérience précédente en Inde pour informer sa pratique en Mésopotamie et surmonter son ignorance des conditions locales.²⁰⁷ C'est donc un régime mixte d'occupation militaire et civil transitionnel, qui est improvisé non sans difficulté pour ménager les intérêts contradictoires de Londres, de Delhi et de Bagdad.

En application de la doctrine d'*uti possidetis*, la Grande-Bretagne s'arroge unilatéralement le pouvoir déconstituant de droit. Avant d'établir un ordre nouveau fondé sur des logiques de sécurité militaire et d'appropriation économique, il lui faut d'abord procéder à la « destruction des facteurs de reproduction de l'ordre ancien.²⁰⁸»

²⁰⁵ Chantal Carpentier, « Le critère de légitimité démocratique opposé au peuple irakien par la Société des Nations », (2004) 35:4 Études internationales, 721 à la p 731.

²⁰⁶ Vladimir-Djuro Degan, « La succession d'États en matière de traités et les États nouveaux », (1996) 52 Annuaire français de droit international, 206 à la p 207.

²⁰⁷ Voir Dodge, *supra* note 53 à la p 63.

²⁰⁸ Benjamin, *supra* note 23 à la p 213.

1.1.2 L'exercice du pouvoir déconstituant originaire : les mesures d'expropriation collective

Entre 1916 et 1920, c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du régime de tutelle de la SDN, la légalité ottomane est abrogée et ses administrations systématiquement démantelées par la « violence destructrice de droit ²⁰⁹ ». Le *pouvoir déconstituant de droit* est alors *extériorisé* par la Puissance occupante. Celle-ci applique un *Code d'occupation du territoire iraquien* (1.1.2.1) qui facilite l'expropriation des investisseurs étrangers (1.1.2.2) et locaux (1.1.2.3).

1.1.2.1 L'entrée en vigueur du Code d'occupation du territoire iraquien

C'est la branche militaire de l'État britannique qui, sous état de siège, destitue le régime turc : une fois arrivé à Bagdad en 1915, le Commandant des Forces armées Britanniques, le Général Stanley Maude, abroge le droit ottoman. Son Lieutenant-colonel S. G. Knox, officier juridique stationné à Bassora, promulgue en mai 1915 le *Code d'occupation du territoire iraquien* [« *Iraq Occupied Territories Code* »].²¹⁰

L'institution militaire se charge d'écarter le droit et les institutions ottomanes, pour amorcer la transition vers une administration civile et militaire indo-britannique fondée sur le droit colonial indien. Le *Code d'occupation* n'est pas traduit en arabe, et révèle l'ambition avortée d'absorber la Mésopotamie dans la colonie des Indes britanniques.²¹¹ Dès l'occupation de Bagdad, tous les échelons de l'ancienne administration ottomane sont remplacés par une structure militaro-fiscale²¹² indo-britannique.²¹³ Sous la protection de colonnes armées, des émissaires de l'administration civile sont dispersés à travers le vilayet de Bagdad pour mettre en

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 14.

²¹¹ Ireland, *supra* note 54 à la p 84.

²¹² Voir Christopher Alan Bayly, *Indian society and the making of the British Empire*, Cambridge University Press, 1990.

²¹³ Elizabeth Monroe, *Philby of Arabia*, Ithaca Press, 1998 [1973] à la p 49.

œuvre le *Code*. Les tribus qui s'opposent aux réquisitions forcées sont sévèrement punies.²¹⁴ Une fois son autorité établie, l'administration civile coordonne avec le Département du Travail l'exploitation des ressources pour soutenir l'effort de guerre.²¹⁵

L'édiction du *Code* présente un cas significatif d'abrogation de l'ancien droit civil par le droit militaire. L'acte discrétionnaire de l'armée britannique évinçant les institutions gouvernementales ottomanes est une décision politique contraire au droit international en vigueur, mais néanmoins fondée sur un « état de nécessité » militaire. Le pouvoir déconstituant qui abroge le droit ottoman et démembre le territoire est un acte politique discrétionnaire du corps armé visant à asseoir un régime de capitulation. L'exercice du pouvoir déconstituant trouve donc sa source dans la victoire militaire, qui crée un « vide juridique » artificiel, nécessitant par la suite la réorganisation du pouvoir selon les *desiderata* de la Puissance occupante. Cette destruction de droit n'obéit pas à une procédure préalable de conformité aux lois internes et internationales.²¹⁶

En violation de la Convention de La Haye (1907), et au nom de protéger le « libre-commerce » des populations civiles, les autorités britanniques à Bassora organisent l'expropriation d'intérêts étrangers (1.1.2.2) et locaux (1.1.2.3).

1.1.2.2 L'expropriation des investisseurs étrangers ennemis

Tout d'abord, les ententes commerciales conclues avant le déclenchement de la guerre entre Constantinople et Berlin sont annulées. Une fois les actes de reddition

²¹⁴ Martin Thomas, « Bedouin Tribes and the Imperial Intelligence Services in Syria, Iraq and Transjordan in the 1920s », (2003) 38:4 *Journal of Contemporary History*, 539.

²¹⁵ FO 371/4148, piece 34797, 'Review of the Civil Administration of the Occupied Territories of Al 'Iraq, 1914-1918', compiled in the Office of the Civil Commissioner, Baghdad, Nov. 1918; Voir Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 361.

²¹⁶ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 40.

allemande et ottomane proclamés²¹⁷, les Grandes Puissances sont en mesure de réquisitionner les capitaux ennemis de la *Deutsche Bank* à titre de réparation de guerre. Durant la Conférence secrète interalliée du 21 novembre 1918 sur la question pétrolière, le Gouvernement français réclame le transfert des droits de la TPC appartenant à la Deutsche Bank en guise de compensation pour leur perte du contrôle de la province de Mossoul au mains des Anglais, particulièrement riche en ressources pétrolifères.²¹⁸ Un accord informel est conclu le 1^{er} décembre 1918 pour rétrocéder les parts allemandes à la France.²¹⁹ Durant la réunion de la Conférence de paix de Versailles, un mémorandum d'accord est signé le 8 avril 1919 et scelle l'accord franco-britannique sur la concession pétrolière de Mésopotamie.²²⁰

Plus tard, le Traité de paix de Versailles signé le 28 juin 1919 entre l'Allemagne et les Alliés valide la réquisition des biens allemands sur l'ancien territoire ottoman. D'après les termes du Traité, l'Allemagne est responsable des pertes et des dommages occasionnés par le conflit et doit abandonner ses possessions étrangères.²²¹ Enfin, l'accord interallié est concrétisé par les clauses secrètes conclues en marge de la Conférence de San Remo entre le 19 et le 26 avril 1920.²²² Bien que la Turquie ne soit pas astreinte à réparer les dommages de guerre au même

²¹⁷ Armistice avec la Turquie signé à Moudros le 30 octobre 1918 et Armistice avec l'Allemagne signé le 11 novembre 1918 à Compiègne.

²¹⁸ Voir « Rapport secret sur la politique française du pétrole et la paix du commissaire général aux essences et combustibles au ministre des Affaires étrangères » (d'autres éléments de la référence ?), en date du 5 novembre 1918, pp. 6-7, AN, carton F 30 1060; Henry Bérenger, *Le pétrole et la France*, Paris, Flammarion, 1920 aux pp 179 et ss.

²¹⁹ Edward Peter Fitzgerald, « France's middle eastern ambitions. The Sykes-Picot negotiations, and the oil fields of Mosul, 1915-1918 », 1994 *The Journal of Modern History* 66, 697.

²²⁰ Voir Ernest Llewellyn Woodward (dir), *Documents on British Foreign Policy, 1919-1939*, First Series, 27 vols., London: H.M.S.O., 1946-86, « No. 684, Letter from Sir G. Clerk to Mr Kerr (Paris), 17 June 1919 » à la p 1092.

²²¹ Selon l'Article 231 du Traité de Versailles: « Les Gouvernements alliés et associés déclarent et l'Allemagne reconnaît que l'Allemagne et ses alliés sont responsables, pour les avoir causés, de toutes les pertes et de tous les dommages subis par les Gouvernements alliés et associés et leurs nationaux en conséquence de la guerre, qui leur a été imposée par l'agression de l'Allemagne et de ses alliés ».

²²² Letter, Lord Eustace Percy to Sir George Clerk, Jun 5, 1919: PRO FO368/2095 no. 85781. Letter, Crowe to Curzon, Oct 10, 1919: Lloyd George mss, F/33/2/66, cité dans Marian Kent, *supra* note 115 à la p 141.

titre que l'Allemagne, la Grande-Bretagne se prévaut de l'occupation effective des anciennes provinces ottomanes pour exproprier les intérêts turcs en Mésopotamie.

1.1.2.3 L'expropriation de l'ancien régime ottoman en Mésopotamie

Dans son rapport annuel de 1918, le Délégué aux affaires judiciaires (*Judicial Secretary*) à Bagdad, Edgar Bonham Carter, abroge le droit turc en vigueur en Mésopotamie au nom de la prospérité commerciale des populations sous occupation.²²³ Selon Carter, le principe de conservation des institutions est impraticable en l'espèce, les archives d'État ayant été emportées par les anciens administrateurs en fuite.²²⁴ Suite à l'entrée en vigueur du *Code d'occupation du territoire iraquien*, l'occupant britannique procède à l'expropriation turque (1.1.2.3.1) et locale (1.1.2.3.2).

1.1.2.3.1 Expropriation des intérêts turcs

L'administration civile et militaire procède au congédiement des fonctionnaires (1.1.2.3.1.1) et à l'expropriation foncière (1.1.2.3.1.2).

1.1.2.3.1.1 Purge des institutions ottomanes et congédiement des fonctionnaires ottomans

Avant même la capitulation ottomane, la direction britannique du territoire occupé est confiée à un Commissaire civil, chef du service politique des forces armées, de la police, de la presse, des biens séquestrés, des travaux publics et de l'éducation.²²⁵ Celui-ci coupe les lignes de communication de l'ennemi et destitue les anciens notables et potentats locaux, qui assuraient le relais entre le Sultan et les provinces reculées.²²⁶ Entre 1915 et 1920, en miroir à la « débaasification » états-unienne de

²²³ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 95.

²²⁴ *Ibid.*

²²⁵ Ishow, *supra* note 123 à la p 98.

²²⁶ Majid, *supra* note 50 à la p 38.

2003, les officiers de l'ancienne garde ottomane sont exclus des institutions gouvernementales.²²⁷ D'après un administrateur britannique :

Le système d'administration turc est inapte à gouverner l'Iraq. Les Turcs eux-mêmes doivent reconnaître que c'est un échec, même s'ils n'en apprécient pas la cause, soit le fait que de toute évidence l'Iraq n'est pas partie intégrante de l'Empire ottoman, mais plutôt une dépendance étrangère à l'état brut.²²⁸

Un régime d'austérité budgétaire est établi pour débarrasser la Mésopotamie de l'« oisiveté envahissante »²²⁹ qui fait obstruction à l'administration efficace du territoire. En 1918, une fois l'armistice conclu avec la Turquie, tous les hommes arabes sous l'emploi des forces et de l'administration turques sont écartés du pouvoir à Bagdad en raison de leur collaboration avec l'ennemi.²³⁰ Sous prétexte qu'il est difficile de pourvoir les postes avec des « Arabes fidèles à l'occupant »²³¹, la Grande-Bretagne réduit le nombre de fonctionnaires locaux et les remplace par des commissaires de l'Empire en provenance des Indes britanniques.²³² Si la Grande-Bretagne emploie à un taux de rémunération élevé ses ressortissants dans un grand nombre de postes gouvernementaux, elle réserve les fonctions subalternes aux Arabes et aux Indiens. Les « juges de race turque »²³³, ainsi que les classes arabes instruites par l'ancien régime – les *effendis*²³⁴ – sont remplacés par des cheikhs locaux, relativement épargnés par la présence ottomane.²³⁵ Les règles commerciales du Corps de Droit Ottoman sont abandonnées, car mésadaptées aux « populations

²²⁷ Judith S. Yaphe, « Until They Leave: Liberation, Occupation, and Insurgency in Iraq » dans Amatzia Baram, Achim Rohde & Ronen Zeidel (dir.), *Iraq between Occupations: Perspectives from 1920 to the Present*, Palgrave Macmillan, 2010, 239 à la p 247.

²²⁸ Mr. J. G. Lorimer, British Resident at Baghdad cité dans Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 2.

²²⁹ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 6.

²³⁰ Ils sont néanmoins autorisés à rejoindre leur domicile. Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 127.

²³¹ *Ibid.* à la p 101.

²³² *Ibid.* à la p 6.

²³³ *Ibid.* à la p 92.

²³⁴ Ces « arabes [sont] incapables d'honnêteté. » *Ibid.* à la p 129.

²³⁵ Black, *supra* note 132 à la p 46.

arriérées, rurales et nomades de Mésopotamie ²³⁶». L'Empire britannique poursuit en Mésopotamie une politique raciale de classe déjà établie en Inde. ²³⁷

1.1.2.3.1.2 Expropriation foncière et confiscation des terres

En janvier 1915, le Commissaire aux revenus Sir Henry Dobbs abroge le régime foncier de propriété collective. Durant la guerre, la Puissance occupante interrompt les précédentes campagnes de nationalisation ottomane des terres arables. ²³⁸ Prétextant la nécessité de simplifier et de systématiser l'administration du territoire, le *Code d'occupation du territoire iraquien* de 1915 remplace le droit ottoman par un Code dérivé du droit civil et criminel anglo-indien. ²³⁹ En conséquence, le Code civil – « *Medjellé* » – de 1869 est abrogé et remplacé par un régime de propriété individuelle. ²⁴⁰ L'enregistrement des droits fonciers, autrefois régi par le Département Tapu, est désormais sous le contrôle du Département des Revenus de l'administration britannique, qui prélève désormais taxes et impôts. En raison de son « imperfection » le Bureau du Tapu est fermé une fois Bassora occupé pour « remettre de l'ordre dans ses archives. ²⁴¹ » L'administration britannique réduit la portée des règles successorales du droit islamique, car elles constituent à ses yeux un obstacle à la parcellisation des terres communales. ²⁴² Toutefois, la prolongation de la guerre avec la Turquie suspend la mise en œuvre des réformes agraires et foncières. ²⁴³

²³⁶ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 95.

²³⁷ Sur cette question, voir Briton Cooper Busch, *Britain, India, and the Arabs, 1914-1921*, University of California Press, 1971.

²³⁸ Lt. Col. E.B. Howell, Revenue Secretary to the Civil Commissioner, « Land revenue demand: Turkish theory and practice, » *Administration Report on the working of the Revenue Dept. for the year 1919*, CO 696/2, Iraq Administration Reports, 1919; Dodge, *supra* note 53 à la p 53.

²³⁹ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 14.

²⁴⁰ Zuhair E. Jwaideh, « The New Civil Code of Iraq », 1953 *George Washington Law Review* 22, 176.

²⁴¹ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 81.

²⁴² *Ibid.* à la p 81.

²⁴³ Acting Civil Commissioner, *Review of the Civil Administration of Mesopotamia to His Majesty's Government*, Indian Office, 3 décembre 1920 [Cmd. 1061.] à la p 74.

Deux ans plus tard, une fois la contre-offensive turque repoussée, la force expéditionnaire britannique fait son entrée une deuxième fois dans Bagdad le 11 mars 1917, sous le commandement du Général Stanley Maude. Ce dernier constitue un gouvernement militaire composé d'administrateurs des Indes.²⁴⁴ Afin de « prévenir le désordre », la population est appelée à se soumettre aux nécessités militaires qui systématisent l'extraction des ressources agricoles.²⁴⁵

Parallèlement, le chargé d'affaires Sir Ernest Dowson, soumet un rapport à Sa Majesté Britannique intitulé « *Land Tenure and Related Questions* » dans lequel il remarque que quatre cinquièmes des terres cultivables en Iraq ne sont pas formellement soumises à des lois ou à une juridiction particulière. « L'agriculture capitaliste est impossible », car « les terres sont traditionnellement cultivées par les tribus sans considération pour la propriété.²⁴⁶ » Cette situation est, selon Dowson, un « obstacle formidable à l'établissement d'une agriculture planifiée en Iraq.²⁴⁷ »

En application de cette politique de « modernisation » agricole, l'administrateur colonial Arnold Wilson confisque les terres « inexploitées » appartenant à des collectivités tribales et familiales étendues²⁴⁸ afin de stimuler les gains de productivité.²⁴⁹ Le régime foncier fondé sur la solidarité de la communauté des croyants et la diversité des modes de gestion domaniale et usufruitière²⁵⁰ est déchu et remplacé par une politique de remembrement privatif.²⁵¹ Nommé aux questions

²⁴⁴ Majid, *supra* note 50 à la p 33.

²⁴⁵ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 74.

²⁴⁶ *Ibid.* à la p 77.

²⁴⁷ Report to the League *supra* note 64 à la p 25, « Land Settlement. »

²⁴⁸ « Land was held collectively by the tribes under a variety of traditional prescriptive tenurial arrangements. » Dans Phebe Marr, *The Modern History of Iraq*, Boulder, Colorado: Westview, 2012 à la p 32.

²⁴⁹ Voir « Proposal for Land Settlement », dans Report to the League of Nations, *supra* note 64 à la p 25; Marion Farouk-Sluglett & Peter Sluglett, « The Transformation of Land Tenure and Rural Social Structure in Central and Southern Iraq C. 1870-1958 », 2008 *International Journal of Middle East Studies*, 40:1 (abridged) à la p 4.

²⁵⁰ Charles Tripp, *Islam and the Moral Economy, the Challenge of Capitalism*, Cambridge University Press, 2006, p. 35.

²⁵¹ Tripp, *supra* note 53 à la p 70.

agaires en hiver 1919, un officier colonial est en charge d'augmenter le rendement agricole et de collecter 30 % des récoltes, reversant la moitié au trésor et l'autre moitié au propriétaire terrien. Le propriétaire en question n'a aucun droit de réclamer ou d'interférer avec la gestion britannique de son domaine.²⁵²

D'après le vérificateur général de l'administration britannique sur place, l'absence de méthode rigoureuse d'exploitation des sols appelle l'abandon des usages traditionnels. Sont abolies les dispositions selon lesquelles le Moudir à Bagdad administre les concessions de propriété publique au nom du Sultan.²⁵³

La réforme agraire britannique instaure un système de bail unique sur des surfaces agricoles élargies. Les terres communales sont confisquées et attribuées à des chefs de tribus, individualisant ainsi la propriété collective sur de grands domaines irrigués grâce aux pompes industrielles et aux barrages construits sur l'Euphrate.²⁵⁴ Les Bureaux d'Irrigation et d'Agriculture, formés en 1918 en tant qu'unités constitutives de Conseil Agricole, exproprient les paysans qui ne disposent pas de capital suffisant pour appliquer les réformes agraires. Chaque district est sous l'autorité directe d'un Officier politique des Indes.²⁵⁵

Une vaste opération de démembrement et de remembrement territorial est enclenchée au nom d'un projet militaro-fiscal visant à accroître les revenus du protectorat anglo-indien en Mésopotamie. L'activité extractive et agricole intensive augmente le rendement de la terre et accroît la ponction fiscale. Pour assurer la collecte des taxes, l'administration fiscale emploie des auxiliaires de police et d'intendance indo-britanniques, qui se portent garants de la propriété domaniale.²⁵⁶

²⁵² Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 83.

²⁵³ Farouk-Sluglett & Sluglett, *supra* note 249 aux pp. 9-10.

²⁵⁴ *Ibid.* à la p 4.

²⁵⁵ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 76.

²⁵⁶ Voir Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, le 3 décembre 1920 à la p 7.

1.1.2.3.2 Expropriation locale

Les expropriations collectives enclenchées durant la guerre provoquent la criminalisation du nomadisme (1.1.2.3.2.1) et le démembrement de l'*umma* chiite (1.1.2.3.2.2).

1.1.2.3.2.1 Criminalisation du nomadisme et taxation des populations

À partir de 1916, la Force expéditionnaire entreprend la construction d'un appareil militaro-fiscal en Mésopotamie.²⁵⁷ L'effort de guerre nécessite la réquisition des biens et le travail forcé des habitants de Mésopotamie pour combler les besoins alimentaires de la Force expéditionnaire indo-britannique. Pour soutenir les 420 000 combattants et non-combattants encore stationnés en Mésopotamie en novembre 1918²⁵⁸, l'administration militaire entreprend une campagne de « pacification » du territoire, qui vise à contrôler les mouvements de population et à mobiliser les ressources.

L'administration britannique impose le travail forcé aux habitants des terres inexploitées, sans égard pour les droits de passage et de cueillette dont bénéficiaient les tribus, désormais soumises aux interdictions d'empiéter sur les domaines privés et au respect des nouvelles frontières avec la Syrie voisine. La fermeture des marchés régionaux provoque l'enfermement des tribus migratoires à l'intérieur des frontières de l'Iraq, limitant ainsi leur liberté de mouvement. Les caravanes à destination de Damas sont immobilisées.²⁵⁹ La guerre rompt les anciens liens commerciaux qu'entretenaient les tribus bédouines avec la Turquie. Les Bédouins sont privés des marchés syriens, turques et transjordanien par les activités de contrôle douanier de

²⁵⁷ Voir Ulrichsen, *supra* note 157.

²⁵⁸ Paolo E. Coletta, *Allied and American Naval Operations in the European Theater. World War I*, New York: Edwin Mellen, 1996 à la p 318.

²⁵⁹ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 41.

l'administration britannique. Les lieux de convergence des tribus kurdes, perses et bédouines, tels que le marché de Mossoul, sont rompus sous l'occupation.²⁶⁰

Les restrictions au commerce bédouin incitent alors à la sédentarisation relative des populations nomades, désormais dépendantes des autorités centrales pour échanger leurs produits.²⁶¹ En application des règles d'économie moderne, l'administration britannique centralise le commerce et, ce faisant, incommode les réseaux « informels » d'échange commercial entre Bédouins. Pour compenser la perte d'importants relais commerciaux dans le désert, les Britanniques offrent aux tribus des « subventions » à l'agriculture.²⁶² Les cheikhs locaux, tels qu'Ibn Haddhal, sont cooptés pour garantir parmi les fidèles le respect des nouvelles frontières et l'interdiction de commercer avec l'ennemi.²⁶³ À Bagdad et à Bassora, la propriété confisquée par la force occupante est sous la responsabilité du *Controller of Hostile Trading Concerns*, qui en redistribue une partie aux sympathisants du régime d'occupation.²⁶⁴ Les biens confisqués aux populations expropriées sont redistribués aux collaborateurs du nouveau régime, comme à Kut, pour indemniser les notables des dommages de guerre.²⁶⁵

Durant le conflit, la population expropriée et sédentarisée est internée dans des camps de travail militaire. « Le corps ouvrier arabe, perse et kurde [est] formé sous l'autorité des officiers britanniques.²⁶⁶ » À partir de 1916, le Département de l'Armée réquisitionne la main-d'œuvre locale et l'immobilise dans les camps de travail. Les populations n'ayant jamais labouré la terre sont mises à contribution pour soutenir

²⁶⁰ Thomas, *supra* note 214 aux pp. 550-551. La route commerciale entre Mossoul et les cités turques de Mardin et Diyarbakir est coupée par le tracé des nouvelles frontières irakiennes. Voir Aryo Makko, « Arbitrator in a World of Wars: The League of Nations and the Mosul Dispute, 1924-1925 », 2010 *Diplomacy & Statecraft* 21, 631 à la p 640.

²⁶¹ Thomas, *supra* note 214 à la p. 551, citing the following archive: SHAT, 7N4192, CCDC, Manuel Colonial 1923-1925, 31 January 1925.

²⁶² Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 89.

²⁶³ *Ibid.* à la p 127.

²⁶⁴ *Ibid.* à la p 89.

²⁶⁵ *Ibid.* à la p 34.

²⁶⁶ *Ibid.* à la p 20.

l'effort de guerre. Ces réquisitions sont justifiées au nom de la nécessité de fournir des rations à l'armée d'occupation.²⁶⁷

Après la guerre, les réquisitions exceptionnelles justifiées par la nécessité militaire sont prolongées dans l'ordre mésopotamien : le 25 septembre 1918, une Proclamation d'Acquisition Foncière (« *Land Acquisition Proclamation* ») garantit l'accès à la propriété privée, afin de stimuler le développement portuaire et ferroviaire à Bassora et à Bagdad. Cette Proclamation, rédigée à la hâte, est modelée sur la *Loi d'acquisition des terres indiennes*. En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la Proclamation, le Commandant en chef des forces armées britanniques est en mesure de confisquer des terres communales et de les redistribuer aux cheikhs cooptés.²⁶⁸ Les habitants expropriés et déplacés sont forcés d'accepter les compensations financières calculées par le Département des Revenus de l'administration britannique.²⁶⁹ Certaines activités de police douanière sont déléguées aux tribus irrédentistes pour les « pacifier ».²⁷⁰ Les « tribus sauvages »²⁷¹ et « classes inférieures »²⁷² sont alors enrôlées dans les forces embryonnaires de police montée sous commandement britannique.²⁷³

Pour parer au « laxisme fiscal » qui caractérisait le régime ottoman précédent, la population est systématiquement taxée par l'administration indo-britannique.²⁷⁴ Or, la collecte de taxes ne peut se faire qu'en sédentarisant les tribus bédouines contre leur

²⁶⁷ *Ibid.* à la p 79.

²⁶⁸ Le prix à payer est évalué à la valeur du marché à la date de l'occupation de Bassora par les Forces de Sa Majesté. *Ibid.*

²⁶⁹ *Ibid.* à la p 89.

²⁷⁰ *Ibid.* à la p 19.

²⁷¹ *Ibid.* à la p 33.

²⁷² Brigadier General F. J. Moberly, *History of the Great War: The Campaign in Mesopotamia, 1914–1918*, vols. 1–3, London: H. M. Stationery Office, 1925, aux pp. 78–81.

²⁷³ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 108.

²⁷⁴ « L'administration turque pêchait par manque de régularité et notre préoccupation première était de simplifier et de systématiser l'imposition. » [« The Turkish administration had made no attempt at uniformity, and our first care was to simplify and systematise taxation. »] Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 129.

volonté, dans le but d'éliminer les raids transfrontaliers, protéger la nouvelle propriété foncière et financer les projets d'irrigation.²⁷⁵ Cette *violence destructrice de droit* nomade s'exprime pour la première fois de l'histoire par bombardement aérien.²⁷⁶ Les pilotes d'avion de chasse de la Royal Air Force deviennent les « percepteurs d'impôts » de la nouvelle administration centrale à Bagdad.²⁷⁷

Une fois les tribus bédouines pacifiées par les garnisons indiennes et l'aviation britannique, le pouvoir central à Bagdad habilite des intermédiaires indigènes en province à ponctionner la richesse extractive. L'objectif principal est « d'assurer la sécurité du commerce et de l'agriculture par le biais d'une autorité centrale puissante capable d'assurer l'ordre et la paix. »²⁷⁸ Dans le but de provisionner les comptes publics, une administration prétorienne, scindée en dix provinces, organise la collecte systématique des taxes. À titre d'illustration, la pression fiscale sur les administrés augmente : en 1919, les Britanniques ponctionnent presque le double du montant de taxes que les Turcs ne prélevaient sur la même catégorie de produits en 1911-1912.²⁷⁹ Le régime militaro-fiscal de l'Iraq est né.

1.1.2.3.2.2 Discrimination et censure politique à l'endroit des Chiites

Si les Bédouins sont privés de nomadisme, les Moujahids chiites sont écartés de la représentation politique. Le projet militaro-fiscal de l'occupant indo-britannique est

²⁷⁵ Voir Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, le 3 décembre 1920 à la p 6.

²⁷⁶ L'armée de l'air britannique cartographie l'ensemble du territoire et bombarde les tribus récalcitrantes qui refusent de payer leurs taxes. Voir Priya Satia, « Drones: A History from the British Middle East », 2014 *Humanity* 5:1, 1.

²⁷⁷ Because « the reluctance to pay taxes is hereditary, the Royal Air Force must prod the provinces with explosives [...] to take over the duties of a bailiff on behalf of King Feisal. » Dans Sir Percival Phillips, « Mesopotamia – The *Daily Mail* Inquiry at Baghdad » [Press Report], London: Carmelite House, February, 1923 à la p 17.

²⁷⁸ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 126.

²⁷⁹ Voir Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, le 3 décembre 1920, aux pp. 5-20; Ishow, *supra* note 123 aux pp. 97-98.

en directe contradiction avec l'*umma*²⁸⁰ des fidèles. Par conséquent, le projet théocratique à Najaf et Karbala est censuré par l'administration civile britannique. Dans les villes saintes, lieux de pèlerinage chiite, les espions anglais y contrôlent étroitement l'activité politique.

D'après l'attachée diplomatique au consule britannique Gertrude Bell, l'« obscurantisme chiite »²⁸¹ est particulièrement préjudiciable au commerce, comme l'attestent les fatwas interdisant de commercer avec l'infidèle. Dans un Rapport soumis à Sa Majesté sur le gouvernement civil en Mésopotamie (1920), l'administration civile rappelle qu'une fatwa d'un Moujahid chiite avait à l'époque obligé le Gouvernement perse à abroger un décret accordant le monopole du commerce de tabac à une entreprise britannique.²⁸² En conséquence, il est préférable d'éviter tout contact avec les éléments chiites nocifs au commerce en Iraq. L'occupant a une relation plus harmonieuse avec les riches marchands sunnites²⁸³ et les notables influents de Bagdad, qui constituent depuis plusieurs générations d'importants relais d'échanges commerciaux et diplomatiques avec le sous-continent indien.²⁸⁴

Sur le fondement des recommandations de Gertrude Bell, et en application du Code d'occupation, le Gouvernement britannique exclut la communauté chiite des fonctions gouvernementales et administratives et confine ses guides au pouvoir

²⁸⁰ La communauté de l'*umma*, regroupe Arabes, Persans, Kurdes et Turcs rassemblée traditionnellement autour de l'adhésion à l'Islam et au Coran et représente l'esprit de corps d'une même communauté de fidèles. Voir Charles Tripp, *Islam and the Moral Economy, the Challenge of Capitalism*, Cambridge University Press, 2006.

²⁸¹ Gertrude Bell, *Gertrude Bell from Her Personal Papers 1914-1926*, vol. 2, ed. by Elizabeth Burgoyne, Ernest Benn Limited, 1961 à la p 157.

²⁸² Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 28.

²⁸³ Les Sunnites ont des traits plus « fins », une « éducation supérieure », un sens des affaires plus aiguë que les cheikhs chiites, ces « chiens du marais », qui ne comptent que sur leur force brute pour assurer leur survie. L'administration civile comprend qu'« il ne viendrait jamais à l'idée d'un marchand sunnite de marier sa fille à un cheikh » ou à un de ses coreligionnaires chiites, qui sont indistinctement de basse extraction et ne peuvent être dignes de confiance. Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 aux pp. 27 & 29.

²⁸⁴ Voir Dodge, *supra* note 53 à la p 50.

spirituel.²⁸⁵ Le futur régime sunnite minoritaire sous le règne hachémite est né de la discrimination anglaise à l'égard de la majorité chiite. En effet, lors des négociations sur l'amnistie des tribus ayant participé à la révolte (« *Thawra* » ou « Le Réveil ») de 1920, le Haut-commissaire britannique Sir Percy Cox refusera tout rôle de médiation aux *Mujtahids* chiites de Najaf et Karbala qui s'étaient ralliés aux Turcs contre les Britanniques durant la guerre.²⁸⁶ Opposés en 1922 à la tenue d'élections à l'assemblée constituante sous régime d'occupation,²⁸⁷ les *Mujtahids* sont écartés. Le Haut-Commissaire civil modifie la loi iraquienne afin d'expulser ces « étrangers considérés être une menace pour la sécurité publique²⁸⁸ ». En outre, le droit au rassemblement des partis politiques opposés à l'administration britannique du territoire sous mandat est interdit.²⁸⁹

Reflet de la captation des charges publiques par les officiers sunnites, aucun chiite ne sera appelé à exercer les fonctions de Premier ministre entre 1921 et 1932.²⁹⁰ Durant la même période, seuls 17,7 % des postes gouvernementaux sont occupés par des chiites, alors qu'ils représentent plus de la moitié de la population totale.²⁹¹ Sous la tutelle britannique, les élections générales de 1928 seront truquées pour favoriser le maintien au pouvoir de la faction sunnite. Les chiites ne gagnent que 26 sièges sur 86 lors des élections à la Chambre des députés de 1928.²⁹² Les sunnites monopolisent

²⁸⁵ Le Haut Commissariat s'évertue à écarter le pouvoir « spirituel » chiite de l'exercice du pouvoir « temporel » incarné par la minorité sunnite, sécularisée par son expérience ottomane. Voir Ishow, *supra* note 123 à la p 109.

²⁸⁶ Voir Luizard *supra* 54; Pierre-Jean Luizard, *Histoire politique du clergé chiite*, Fayard, 2014.

²⁸⁷ En 1921, l'élite gouvernementale accepte la proposition britannique de tenir des élections à l'assemblée constituante pour formaliser le passage à la monarchie constitutionnelle.

²⁸⁸ Adeed Dawisha, *Iraq: A Political History from Independence to Occupation*, Princeton University Press, 2009 à la p 25.

²⁸⁹ Voir Dodge, *supra* note 53 à la p 21.

²⁹⁰ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 13.

²⁹¹ Batatu, *supra* note 54 à la p 47.

²⁹² Longrigg, *supra* note 54 à la p 180.

également les charges militaires au détriment de la majorité chiite, puisqu'en 1936, seul un chiite se trouve parmi les 61 officiers de l'état major.²⁹³

Pour résumer, le Gouvernement militaire britannique écarte du pouvoir les communautés turques et locales qui constituent un obstacle à l'établissement du régime militaro-fiscal en Iraq. Parmi les populations locales expropriées figurent principalement deux catégories de population : une communauté ethnique de Bédouins nomades d'une part, et une communauté religieuse chiite d'autre part. D'une part, les pratiques nomades attentatoires à la propriété privée sont réprimées pour combler les besoins extractifs du régime fiscal. D'autre part, l'institution religieuse chiite, en prescrivant des interdictions de commercer avec l'ennemi, menace le développement des affaires et des investissements étrangers. En somme, le Gouvernement militaire britannique assigne à certaines catégories de population pouvant faire obstacle à ses visées commerciales des signes d'anomie et de déviance qu'il s'agit de proscrire.²⁹⁴ Cette *exclusion* se fait, comme nous le verrons dans le chapitre suivant, au moyen d'une *inclusion* de deux catégories d'alliés : les cheikhs propriétaires terriens en province et les marchands sunnites en ville.

Après avoir étudié les fondements (1.1.1) et l'exercice (1.1.2) du pouvoir déconstituant originaire de droit en Iraq, examinons brièvement les effets économiques de cette entreprise de dépossession (1.1.3). Quels constats pouvons-nous tirer de l'entrée en vigueur du régime de tutelle militaro-fiscale en Iraq?

1.1.3 Effets de l'extériorisation du pouvoir déconstituant originaire de droit en Iraq

L'administration sous occupation provoque la transformation des rapports économiques (1.1.3.1) et sociaux (1.1.3.2) en Iraq.

²⁹³ Batatu, *supra* note 54 à la p 423.

²⁹⁴ David Sibley, *Geographies of Exclusion: Society and Difference in the West*, London, Routledge, 1995.

1.1.3.1 Les effets économiques de l'administration sous occupation

La transformation économique du territoire par la Puissance occupante crée la dépendance des populations envers les marchés étrangers, un vaste exode rural, la centralisation du pouvoir, la libéralisation de la gestion domaniale des terres, l'individuation du droit de propriété, le démantèlement des structures traditionnelles de solidarité (« *umma* »), la perte d'immunité des avoirs collectifs de la communauté des croyants, et la dépossession par taxation.²⁹⁵ Passons en revue certaines conséquences socio-économiques de l'occupation britannique du territoire.

Tout d'abord, les rapports sociaux en Mésopotamie sont militarisés du fait de la guerre avec l'ennemi turc. Les tribus contrevenantes à l'administration militaro-fiscale sont bombardées.²⁹⁶ Un blocus économique est établi en représailles aux actes de sabotage tribal et pour empêcher que les tribus n'organisent le trafic avec l'ennemi.²⁹⁷ En période de conflit armé, l'eau est rationnée et la production agricole, notamment du riz dans la région de Suq al Shuyukh, est sévèrement diminuée. Les restrictions alimentaires et commerciales incommode la population locale, qui s'adonne aux actes de contrebande pour contourner les interdictions.

Progressivement, grâce au maintien du blocus, l'institution de l'ordre britannique « réduit l'anarchie tribale.²⁹⁸ » Six mois après la capture de Bagdad, en septembre 1917, l'insurrection bédouine est pacifiée. En même temps, la population est embrigadée au service des opérations militaires de l'armée. De nombreuses familles sont expropriées et réquisitionnées par l'armée d'occupation à un salaire minimum.²⁹⁹

²⁹⁵ Sluglett, *supra* note 53.

²⁹⁶ Voir Dodge, *supra* note 53 au Chapitre 7: « Social perception and the despotic power of airplanes », aux pp. 131 et suiv; Satia, *supra* note 276.

²⁹⁷ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 19.

²⁹⁸ *Ibid.* à la p 24.

²⁹⁹ *Ibid.* aux pp. 214-215: « Large numbers of ordinary residents were dragooned as minimally paid compulsory laborers for British work projects, often pulling them away from fields, flocks, or shops. »

De nombreux domaines agricoles de sympathisants turcs sont également séquestrés.³⁰⁰

La réaction à ces mesures d'occupation et d'expropriation est violente. En représailles pour les crimes commis à l'encontre d'officiers et de représentants britanniques, des villes entières sont punies, comme à Najaf, où un blocus alimentaire est instauré.³⁰¹ Ces actes de représailles sont en contradiction avec l'interdiction des punitions collectives énoncée à l'Article 50 de la Convention de La Haye (1907) :

Aucune peine collective, pécuniaire ou autre, ne pourra être édictée contre les populations à raison de faits individuels dont elles ne pourraient être considérées comme solidairement responsables.³⁰²

D'une part, l'administration britannique en Mésopotamie justifie la dérogation aux principes de protection des populations en arguant l'état de nécessité militaire : « le blocus est essentiel pour éviter que des biens et richesses ne passent entre les mains de l'ennemi. »³⁰³ Cet état de blocus économique, qui s'étend jusqu'aux marchés de Bassora, de Nasiriya, de Perse et du Koweït brouille les relations et ententes de non-agression entre le Gouvernement britannique et les Bédouins. D'autre part, les représailles collectives et bombardements aériens sont justifiés envers les populations bédouines, car leurs coutumes de guerre tribale ne respectent pas la distinction entre civils et combattants.³⁰⁴ Par conséquent, l'occupant suspend unilatéralement

³⁰⁰ « Dykes, railways, roads, the work of the port, growing daily more considerable, the laying out of camps and other military necessities, obliged us to draw the agricultural population away from the palm gardens and arable lands, where the surplus available was smaller than the supply called for. », *Ibid.* à la p 19.

³⁰¹ *Ibid* aux p. 216-217.

³⁰² *Convention (IV)*, *supra* note 72.

³⁰³ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 19.

³⁰⁴ Voir James M. Spaight, *Air Power and War Rights*, Londres: Longmans, Green & Co., 1924, aux pp. 102-6.; PRO, CO 730/18, Air Staff, Memorandum, in Air Ministry to CID, November 26, 1921.

l'application du droit humanitaire, un droit applicable en temps de guerre entre souverainetés étatiques, et non en cas d'« insurrection tribale ».³⁰⁵

La guerre et le démembrement de l'Empire ottoman provoquent l'accroissement de la dépendance envers les marchés et les capitaux étrangers. Les pénuries alimentaires, l'inflation née des rationnements en temps de guerre, ainsi que les réquisitions et ponctions fiscales soumettent la population à un état de siège et de dépendance extérieure.³⁰⁶ D'une part, le conflit armé avec l'Empire ottoman interrompt l'activité économique entre les différents vilayets. D'autre part, la centralisation administrative brise les relais commerciaux traditionnels fondés sur le nomadisme bédouin.

Cette immobilisation des ressources contribue à une hausse spectaculaire du prix des denrées alimentaires en Mésopotamie à partir du mois d'août 1917. Les ressortissants de Bagdad et de sa région environnante sont menacés de famine à partir de mars 1917, car les régions productrices de céréales à Mossoul et Kirkuk demeurent alors sous le contrôle de l'armée ottomane. Une grave pénurie de céréales affecte les cent cinquante mille habitants de Bagdad. Elle est comblée d'urgence par des importations de denrées alimentaires de première nécessité en provenance de l'Inde, prolongées jusqu'en 1919.³⁰⁷ Les sociétés de Mésopotamie sont sous état de siège et réduites au bon vouloir de l'occupant.³⁰⁸

En novembre 1917, une nouvelle crise alimentaire contraint la force expéditionnaire à confisquer les récoltes des districts aux abords du Tigre et de l'Euphrate. Les villes de Hilla, Musaiyib et Najaf subissent le contrecoup de cette réallocation, puisque leur approvisionnement en nourriture dépend directement de ces districts. Ces mesures discriminantes de l'occupant provoquent l'objection des populations concernées, et

³⁰⁵ T.E. Lawrence à Liddell Hart en juin 1930, cité dans John Mack, *A Prince of Our Disorder: The Life of T. E. Lawrence*, Boston, Little, Brown and Co., 1976 à la p 385; Satia, *supra* note 276 à la p 10.

³⁰⁶ Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 363.

³⁰⁷ Edmund Candler, *The Long Road to Baghdad*, Vol. II, Londres, Cassell, 1919 à la p 223.

³⁰⁸ Atiyah, *supra* note 187 à la p 229.

plus particulièrement à Najaf, où en novembre 1917 les citoyens se saisissent des réserves de céréales destinées à l'armée occupante.³⁰⁹ La réquisition se poursuit au cours des années 1918 et 1919 et suscite une vague de protestation croissante, qui culminera lors de la révolte nationaliste de 1920.³¹⁰

L'armée britannique fait donc face, durant les deux premières années de son occupation entre 1917 et 1918, à un risque élevé de famine.³¹¹ Confrontée à ces difficultés, l'armée entreprend l'extraction intensive de ressources locales pour soutenir l'effort de guerre. Ces initiatives de redressement agricole en période de privation sont la cause du mécontentement des populations tribales de l'Euphrate, qui redoutent l'assèchement des marais en raison des travaux d'irrigation entrepris par les contractants de l'armée britannique.³¹² Leur rébellion contre toute forme d'autorité centrale remonte à la tentative ottomane avortée de construire un barrage pour irriguer les vastes plaines de Mésopotamie, projet qui avant la guerre avait détourné le cours des rivières et réduit en conséquence la production agricole des populations de l'Euphrate.³¹³ La résistance est particulièrement active dans les régions isolées des marais au sud de la Mésopotamie³¹⁴, où le précédent Gouvernement ottoman avait peu de prise sur les populations qui avaient « rarement payé des taxes par le passé. »³¹⁵

³⁰⁹ FO 371/3397, piece 54722, 'Fortnightly Report No.2 – for period November 15th–December 1st 1917', enclosed in letter from P.Z. Cox to India Office, 25 March 1919.

³¹⁰ Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 364.

³¹¹ Atiyyah, *supra* note 187 à la p 279; FO 371/3049, piece 44105, P.Z. Cox, 'Progress Report Suq-es-Shuyukh for September, October, November 1916'; WO 32/5216, 'Report of Directorate of Local Resources, Mesopotamia'; Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 364.

³¹² Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 63.

³¹³ Atiyyah, *supra* note 187 à la p 250.

³¹⁴ *Ibid.* à la p 117.

³¹⁵ Sluglett, *supra* note 53 à la p. 187. Puisque « le refus de payer des taxes est héréditaire », la R.A.F. est chargée de scruter le territoire à la recherche d'administrés récalcitrants et de les bombarder au besoin. Voir Sir Percival Phillips, « Mesopotamia – The *Daily Mail* Inquiry at Baghdad » [Press Report], London: Carmelite House, February, 1923 à la p 17.

1.1.3.2 Effets politiques du pouvoir déconstituant originaire de droit en Iraq

L'établissement d'un régime militaro-fiscal d'accumulation par dépossession provoque la rébellion. En réaction à la violence destructrice de droit de l'occupant, l'occupé organise la contre-insurrection. La *Thawra* (Le « Réveil ») des populations arabes du Levant éclate en 1920. Centre névralgique du chiisme en Iraq, Najaf est une ville hostile à toute interférence du gouvernement civil. Dès octobre 1917, les habitants de Najaf réagissent violemment au blocus, au travail forcé et à la pénurie alimentaire. Les bureaux de l'administration britannique à Najaf sont saccagés.³¹⁶ Un premier Comité islamique révolutionnaire est créé afin de coordonner l'agitation tribale contre la politique d'occupation. Le 19 mars 1918, le Capitaine Marshall est assassiné dans sa demeure près de Najaf. Les Britanniques s'empressent de punir les rebelles : le 30 mai 1918, treize personnes sont condamnés à mort, et une centaine de suspects sont faits prisonniers de guerre et déportés en Inde.³¹⁷ Les Britanniques distribuent simultanément des sommes d'argent pour pacifier la population chiite à Najaf.

La soif d'indépendance est également motivée par la convoitise d'un deuxième groupe d'anciens officiers sunnites de la garde ottomane stationnés en Syrie pour les emplois dans la fonction publique occupés par des fonctionnaires britanniques.³¹⁸ Un troisième regroupement d'opposants à la politique déconstituante britannique est composé des tribus chiites établies le long de l'Euphrate qui sont révoltées par le travail forcé sur les chantiers de construction de barrages et de ports maritimes.³¹⁹ Ces communautés sunnites et chiites se réconcilient et présentent un front commun en vue de lutter pour l'indépendance de la Mésopotamie et précipiter l'avènement d'un royaume divin sous le règne de l'Émir Abdullah. Le 11 octobre 1918, les Quatorze

³¹⁶ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 37.

³¹⁷ *Ibid.* à la p 39.

³¹⁸ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 7.

³¹⁹ Lieutenant-General Sir Aylmer L. Haldane, *The Insurrection in Mesopotamia, 1920*, Edinburgh, Blackwood & Sons, 1922, aux pp. 19-34; Longrigg, *supra* note 54 aux pp. 113-21.

Points du Président états-unien Wilson sont publiés dans les journaux arabes qui diffusent l'idée d'autodétermination des peuples.³²⁰ Une communauté de notables et de personnalités religieuses se réunit à Bagdad pour signer une pétition appelant l'établissement d'un État arabe sous l'autorité d'un descendant du Shérif de la Mecque.³²¹ Mais ces nationalistes sont qualifiés de « prédateurs » dangereux et d'« assassins » qui conspirent avec les Turcs et les Bolchéviques.³²² Leur révolte est sévèrement réprimée par la force britannique sur place, qui exécute et déporte les opposants sans préavis.³²³ Cette succession de déportations et de spoliations provoque la crise transitionnelle et la division profonde entre alliés et ennemis du régime militaro-fiscal établi par l'occupant.³²⁴ Il s'agit là de l'aboutissement de l'entreprise systématique de destruction des institutions préexistantes qui compose le projet d'annexion britannique.

L'examen de la destruction du droit turc sous occupation britannique offre un éclairage diachronique sur l'épisode contemporain de destruction du droit baassiste sous occupation états-unienne. En effet, l'ancien projet d'annexion militaro-fiscal trouve écho dans le mercenariat extractif, car ce dernier nécessite une entreprise similaire de démantèlement des anciennes structures d'État pour confisquer les avoirs irakiens au profit de firmes transnationales. La prochaine section considère la similarité des deux activités déconstituantes de droit, tout en relevant la radicale singularité des expropriations états-uniennes par rapport au précédent britannique. Si dans un premier temps l'administration militaro-fiscale de l'Iraq a exproprié les intérêts ottomans et locaux, dans un deuxième temps l'occupation états-unienne a *radicalisé* ce processus d'« accumulation par dépossession ». Nous verrons qu'en quelques mois seulement, la « thérapie du choc » états-unienne éradique les

³²⁰ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 126.

³²¹ *Ibid.* à la p 128.

³²² Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 aux pp. 143-44.

³²³ *Ibid.*

³²⁴ Ishow, *supra* note 123 à la p 99.

entreprises d'État, afin de livrer le marché iraquien à la convoitise des firmes de sécurité, de logistique et d'ingénierie. Le processus d'« accumulation par dépossession » est accéléré, et repose sur la libéralisation totale des compétences régaliennes de l'État, y compris la police. L'Iraq devient le laboratoire du néolibéralisme, où se déploie un « capitalisme purifié »³²⁵. Radicalisant le précédent britannique, l'occupant états-unien exproprie les créanciers du régime baasiste, démantèle les compagnies d'État, congédie les fonctionnaires, déplace les populations, réprime les populations insurgées et distribue des libéralités et immunités aux mercenaires et firmes qui collaborent avec le nouveau régime internationalisé. Après avoir étudié dans la première section l'extériorisation du pouvoir déconstituant *originnaire*, examinons maintenant l'extériorisation du pouvoir déconstituant *secondaire*. Le pouvoir déconstituant exercé par les États-Unis à partir de 2003 est chronologiquement *secondaire* par rapport au pouvoir déconstituant *originnaire* exercé par la Grande-Bretagne en 1915.

1.2 Extériorisation du pouvoir déconstituant secondaire : la destitution de l'ancien régime et la succession d'État sous tutelle états-unienne

Avant d'être envahi par les troupes de la Coalition en 2003, l'Iraq était isolé dans ses rapports internationaux par un embargo sur le pétrole selon les termes des Résolutions 660 et suivantes du Conseil de sécurité des Nations unies (CSNU).³²⁶ Le régime de sanctions économiques internationales fut établi par le CSNU en réaction à l'invasion du Koweït par l'armée iraquienne le 2 août 1990, en violation du principe d'interdiction du recours à la force.³²⁷ Sur initiative états-unienne, la Résolution 678

³²⁵ Naomi Klein, *The Shock Doctrine – The Rise of Disaster Capitalism*, New York: Metropolitan Books, 2007, à la p 54.

³²⁶ Voir en particulier les Résolutions 660 (condamnation de l'invasion du Koweït par l'Iraq), 661 (création d'un comité de sanctions économiques), 665 (embargo maritime), 666 (considérations alimentaires en raison de la crise humanitaire), 670 (renforcement de l'embargo).

³²⁷ L'Iraq viole l'article 2 § 4 de la Charte des Nations unies (« Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ») ainsi que l'Article 33 du Chap. VI de la Charte des

du 29 novembre 1990 autorise les États membres des Nations Unies « qui coopèrent avec le Gouvernement koweïtien », à utiliser « tous les moyens nécessaires » pour déloger l'Iraq du Koweït et résoudre la crise du Golfe.³²⁸

Les sanctions internationales se poursuivent après la victoire de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) sur l'Iraq le 28 février 1991. Dans le prolongement de la Guerre du Golfe, qui inflige de nombreuses souffrances parmi les civils³²⁹, l'embargo provoque un affaiblissement de la santé économique et sociale de l'État iraquien, déjà lourdement affligée par la guerre Iran-Iraq (1980-1988). À ce titre, l'Agence de renseignement militaire états-unienne publie un Rapport le 22 janvier 1991 intitulé « *Iraqi Water Treatment Vulnerabilities* » qui explique en détail comment les sanctions économiques empêcheront l'Iraq d'alimenter ses citoyens en eau potable, faute de disposer des produits chimiques et des membranes de désalinisation requis.³³⁰ Loin de déplorer la menace à la santé des populations civiles qu'occasionne le régime de sanctions, les agences du Gouvernement des États-Unis approuvent la poursuite de l'embargo³³¹, malgré les vives protestations qu'elle engendre de la part de fonctionnaires internationaux et de membres du Congrès états-unien.³³²

Nations unies sur le Règlement pacifique des différends (« Les parties à tout différend dont la prolongation est susceptible de menacer le maintien de la paix et de la sécurité internationales doivent en rechercher la solution, avant tout, par voie de négociation, d'enquête, de médiation, de conciliation, d'arbitrage, de règlement judiciaire, de recours aux organismes ou accords régionaux, ou par d'autres moyens pacifiques de leur choix. »).

³²⁸ Para.2, Résolution 678 du Conseil de sécurité des Nations unies, réuni à New York le 29 novembre 1990 à sa 2963^e séance.

³²⁹ Alberto Ascherio et al., « Effect of the Gulf War on infant and child mortality in Iraq » 1992 *New England Journal of Medicine* 327:13, 931.

³³⁰ Graeme MacQueen et al., « Iraq Water Treatment Vulnerabilities: a challenge to public health ethics », 2004 *Med Confl Surviv* 20:2, 109.

³³¹ Voir Joy Gordon, *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*, Harvard University Press, 2010, aux pp. 3 et suiv.; Geoff Simons, *The Scourging of Iraq: Sanctions, Law, and Natural Justice*, Palgrave MacMillan, 1998, aux pp. 105 et suiv. (« Targeting the powerless »); Anthony Arnove, *Iraq under siege: The deadly impact of sanctions and war*, South End Press, 2002.

³³² Le 16 janvier 1991, le Député du Texas Henry Gonzales initie devant le Congrès à Washington une procédure de destitution (« impeachment ») du Président des États-Unis George H. Bush pour crime de

Après treize années d'embargo, l'économie iraquienne est exsangue au moment de la deuxième invasion : selon le Département du Trésor états-unien, le PIB iraquien déclina entre 1980 et 2002 de \$128 à \$40 milliards en termes de parité de pouvoir d'achat.³³³ Or, les effets du régime de sanctions sont d'une importance capitale pour comprendre le traitement réservé à l'Iraq en 2003.³³⁴ Pourquoi ? D'une part, l'occupant profite de l'isolement diplomatique de l'Iraq, du délabrement de son économie et de la détresse de sa population pour justifier sa politique de renversement de régime. D'autre part, l'embargo avait contribué au durcissement du régime baasiste sous l'autorité de Saddam Hussein, qui profitait de son isolement diplomatique pour réprimer l'opposition interne kurde et chiite au printemps 1991 et se maintenir au pouvoir.³³⁵ Cette politique répressive du régime baasiste sera à son tour soulevée par le Gouvernement des États-Unis en 2003 pour justifier son intervention militaire, cette fois sans l'autorisation du CSNU.

Diplomatiquement isolé, l'« État voyou »³³⁶ de Saddam Hussein devient subitement, après l'Afghanistan, la cible de la stratégie agressive états-unienne. Visant explicitement la « thérapie du choc », l'Opération « *Iraqi Freedom* » procède au démantèlement des structures d'État délabrées par l'embargo pour élargir l'influence

génocide contre le peuple iraquien (voir Congressional Record, Jan. 16, 1991, H520-21). En 1998, Denis J. Halliday, Responsable du Programme d'assistance humanitaire en Iraq, démissionne pour protester contre les conditions d'application du Programme « pétrole contre nourriture » (voir Denis J. Halliday, « Des sanctions qui tuent », *Le monde diplomatique*, 11 janvier 1999 à la p 14.

³³³ Voir Graciana Del Castillo, *Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction*, Oxford University Press, 2008 à la p 199.

³³⁴ Le Rapport Volcker sur les conséquences du régime de sanctions et du Programme des Nations Unies Pétrole contre nourriture (1996-2003) constate un état de corruption généralisée entre le Gouvernement iraquien et les représentants des États membres des Nations unies. Voir Paul A. Volcker, *Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, Manipulation of the Oil-for-Food Programme by the Iraqi Regime*, Nations unies, 27 octobre 2005.

³³⁵ Amatzia Baram, « Between Impediment and Advantage: Saddam's Iraq », *United States Institute of Peace*, 1998, aux pp. 7 & 12.

³³⁶ Sur la doctrine états-unienne des États-voyous, voir Alex Miles, *US Foreign Policy and the Rogue State Doctrine*, Routledge, 2012.

des capitaux étrangers longtemps privés d'accès au marché iraquien.³³⁷ Examinons, à la lumière du précédent britannique, cette « violence destructrice de droit » théorisée par Walter Benjamin dans sa « Critique de la violence »³³⁸. Seront successivement présentés le fondement (1.1.2.1), l'exercice (1.1.2.2), et enfin les effets (1.1.2.3) du pouvoir déconstituant secondaire internationalisé par la Puissance occupante.

1.2.1 Les fondements du pouvoir déconstituant secondaire

Cette section vise à présenter les motifs géopolitiques et économiques qui présidaient à la destitution du régime baasiste en 2003. À l'image de l'action concertée des fonctionnaires britanniques en lutte contre le « despotisme ottoman » affligeant les populations arabes au début du siècle dernier, la tutelle états-unienne entend combattre le « népotisme » et « la tyrannie d'une économie planifiée » aux fins de rétablir la santé de l'économie iraquienne.³³⁹ En miroir aux sources du pouvoir déconstituant *originale* britannique, distinguons les fondements matériels (1.2.1.1) et formels (1.2.1.2) qui justifient l'extériorisation du pouvoir déconstituant *secondaire*.

1.2.1.1 Fondements matériels engageant l'extériorisation du pouvoir déconstituant secondaire

À l'image du précédent britannique, examinons successivement les fondements géopolitiques (1.2.1.1.1) et énergétiques (1.2.1.1.2) du pouvoir déconstituant secondaire.

³³⁷ Sur la tactique militaire du choc, voir Bud Edney, « Appendix A: Thoughts on Rapid Dominance », dans Harlan K. Ullman & James P. Wade, *Shock and Awe: Achieving Rapid Dominance*, Washington, DC: NDU Press Book, 1996 à la p 110.

³³⁸ Benjamin, *supra* note 23.

³³⁹ Dave Whyte, « Hire an American! Tyranny and corruption in occupied Iraq », 2012 *Social Justice* 35:4, 12

1.2.1.1.1 Fondements géopolitiques du pouvoir déconstituant secondaire

La destitution du régime baasiste en Iraq s'inscrit dans un contexte géopolitique où le pétrole est au cœur des préoccupations géoéconomiques états-uniennes.³⁴⁰ En 2003, le Gouvernement des États-Unis redoute une escalade des tensions motivée par la raréfaction des approvisionnements énergétiques. En 2002, la Maison-Blanche estime que « la force militaire inégalée » des États-Unis dans le monde leur procure un avantage sur les puissances adverses dont il est urgent de tirer parti.³⁴¹ Soucieuse de conforter l'avantage comparatif des États-Unis dans le monde, l'administration Bush évalue dans sa *Stratégie de Sécurité nationale des États-Unis* que ses forces sont « assez puissantes pour dissuader tous les adversaires potentiels de s'engager dans une course aux armements dans l'espoir de surpasser ou d'égaler la puissance des États-Unis.³⁴² » Forte de ces considérations hégémoniques, l'administration Bush entend utiliser l'Iraq pour maintenir une « tête de pont » sur le continent eurasiatique et prévenir l'émergence d'un bloc contre-hégémonique eurasiatique.³⁴³ L'ambition du Gouvernement des États-Unis est d'agir « préemptivement » pour anticiper l'aggravation des tensions internationales entre grandes puissances dans la course pour l'accès aux ressources énergétiques du Moyen-Orient.³⁴⁴

L'établissement de nombreuses bases permanentes états-uniennes en Iraq place les partenaires économiques européens et chinois dans une situation de dépendance à l'assistance états-unienne pour alimenter leur économie en pétrole moyen-oriental.

³⁴⁰ Voir Doug Stokes, « Blood for oil? Global capital, counter-insurgency and the dual logic of American energy security », 2007 *Review of International Studies* 33, 245.

³⁴¹ Voir George W. Bush, « State of the Union Address », Washington, D.C., January 28, 2003, en ligne: <www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19>.

³⁴² Voir The White House, « The National Security Strategy of the United States of America », Washington, 20 septembre 2002.

³⁴³ Voir Harvey, *supra* note 57 à la p 85.

³⁴⁴ Voir Mamdouh G. Salameh, « Quest for Middle East oil: the US versus the Asia-Pacific region », 2003 *Energy Policy* 31:11, 1085; Flynt Leverett & Jeffrey Bader, « Managing China-US energy competition in the Middle East », 2005 *The Washington Quarterly* 29:1, 187.

« Détenir des sources d'énergie et en contrôler l'utilisation par d'autres est un moyen d'assurer sa prééminence tout en retardant l'avènement de puissances rivales. ³⁴⁵ » La libéralisation du secteur pétrolier iraquien fait donc partie d'une stratégie agressive qui place les partenaires commerciaux européens, russes et chinois dans une position de dépendance envers la force militaire des États-Unis au Moyen-Orient. ³⁴⁶ À l'ère du « capitalisme carbonifère ³⁴⁷ », la croissance du marché international des hydrocarbures encourage l'établissement périphérique d'« États-réservoir » placés sous protectorat militaire pour irriguer les grandes métropoles industrielles. ³⁴⁸ Après treize ans d'embargo, le Gouvernement des États-Unis estime qu'il est temps d'ouvrir les vannes du réservoir iraquien.

1.2.1.1.2 Fondements énergétiques du pouvoir déconstituant secondaire

Élaborée par le *Groupe de développement de la politique énergétique nationale* sous l'autorité du vice-président états-unien Cheney, la « Stratégie énergétique nationale » des États-Unis vise à intervenir militairement contre les « États voyous » qui font obstacle à la libéralisation des échanges pétroliers. ³⁴⁹ Cette stratégie est liée aux enjeux de sécurité nationale qui engagent les États-Unis à œuvrer activement dans le monde pour « favoriser la croissance et l'investissement privé. ³⁵⁰ » En conséquence, l'exercice du pouvoir déconstituant de droit répond à un impératif catégorique qui transcende à Washington les questions de légalité en droit international : l'ouverture

³⁴⁵ Pierre Marie Gallois, *Le Sang du Pétrole – Guerres d'Irak 1990-2003*, L'Age d'Homme, 2003 à la p 311.

³⁴⁶ Doug Stokes, « Blood for Oil? Global capital, counter-insurgency and the dual logic of American energy security », 2007 Review of International Studies 33, 245 à la p 263.

³⁴⁷ Voir Lewis Mumford & Winner Langdon, *Technics and Civilization*, University of Chicago Press, 2010.

³⁴⁸ Timothy Mitchell, *Petrocratie, la démocratie à l'âge du carbone*, Alfortville, Ère, 2011; Toby Craig Jones, « America, Oil, and War in the Middle East », 2012 The Journal of American History, 208; Doug Stokes, « Blood for oil? Global capital, counter-insurgency and the dual logic of American energy security », 2007 Review of International Studies 33, 245.

³⁴⁹ Dick Cheney, et al. « National energy policy », National Energy Policy Development Group, Office of the Vice President, Washington, DC, 16 mai 2001.

³⁵⁰ Voir Office of the President of the United States of America, « The National Security Strategy of the United States of America », The White House, Washington D.C., 20 September 2002, à la p 17.

des frontières nationales à la concurrence des consortiums pétroliers transnationaux.³⁵¹

En conformité avec la stratégie de sécurité nationale, le dessein de la « guerre pour les ressources »³⁵² menée par les États-Unis est de contrôler militairement l'accès aux vastes gisements irakiens, dont l'embargo international empêchait l'exploitation intensive.³⁵³ Avec des réserves prouvées de 144 millions de barils, soit 12 pour cent des réserves totales de l'OPEP³⁵⁴ et 9 pour cent des réserves mondiales, l'Iraq détient alors la quatrième réserve de pétrole au monde.³⁵⁵ D'après les membres du Pentagone et de la *Central Intelligence Agency*, l'exploitation de ces vastes ressources est compromise par la menace que pose le régime de Saddam Hussein à la paix et à la sécurité nationale.³⁵⁶ Puisque le régime de Saddam Hussein soumis à embargo constitue un obstacle à la libéralisation du commerce des hydrocarbures, il est jugé opportun à la Maison-Blanche de destituer ce régime paria et de lever les obstacles à l'ouverture économique de l'Iraq.³⁵⁷ L'intervention « préemptive »³⁵⁸ au nom de la

³⁵¹ Voir Michael Klare, *Resource Wars: The New Landscape of Global Conflict With a New Introduction*, Holt Paperbacks, 2002.

³⁵² Claude Serfati et Philippe Le Billon, « Mondialisation et conflits de ressources naturelles », *Écologie & politique*, 2007/1 N°34, 9-14 à la p 12.

³⁵³ Voir Francis Fukuyama, *State building – Gouvernance et ordre du monde au XXIe siècle*, La Table Ronde, 2004.

³⁵⁴ Organization of the Petroleum Exporting Countries, « OPEC share of world crude reserves, 2013 », *Annual Statistical Bulletin*, 2014, en ligne: <http://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm>.

³⁵⁵ Del Castillo, *supra* note 333 à la p 199.

³⁵⁶ « It hardly needs to be added that if Saddam does acquire the capability to deliver weapons of mass destruction [...] a significant portion of the world's supply of oil will all be put at hazard [...] The only acceptable strategy is [...] to undertake military action as diplomacy is clearly failing. In the long term, it means removing Saddam Hussein and his regime from power. That now needs to become the aim of American foreign policy. » Donald Rumsfeld, Paul Wolfowitz & Richard Perle, Lettre du 26 janvier 1998 adressée au Président des États-Unis, publiée dans le *Washington Times* le 8 mars 2001.

³⁵⁷ Voir Del Castillo, *supra* note 333 à la p 199.

³⁵⁸ La « guerre préemptive » est une interprétation extensive du principe de légitime défense. D'après la Stratégie de sécurité nationale des États-Unis, ces derniers se réservent le droit d'attaquer à tout moment un État qui menacerait leur sécurité, même en l'absence de preuve d'hostilité manifeste. « Les États-Unis sont depuis longtemps favorables à une action préemptive lorsqu'il s'agit de répondre à une menace caractérisée visant notre sécurité nationale. Plus grave est la menace, plus le risque de l'inaction est grand, et plus il est important de prendre des mesures anticipées pour assurer notre défense, même si des doutes subsistent sur le moment et le lieu de l'attaque ennemie. Pour empêcher ou prévenir que de tels actes ne soient perpétrés par nos ennemis, les États-Unis agiront, si nécessaire,

sécurité nationale états-unienne est le motif autorisant l'exercice de la « violence destructrice » du droit iraquien.³⁵⁹ La stratégie du changement de régime en Iraq (« *regime change* ») est conforme à la doctrine de sécurité nationale des États-Unis, qui articule sa sécurité et sa prospérité *interne* avec le maintien des approvisionnements énergétiques *internationaux*.³⁶⁰

Durant le premier mandat de présidence de George W. Bush, malgré la volonté affichée de diversifier les partenaires énergétiques des États-Unis, la santé de leur régime d'importation de matières premières est encore étroitement liée à la stabilité des régimes d'exportation d'hydrocarbures au Moyen-Orient.³⁶¹ Dans ces circonstances, la destitution du régime de Saddam Hussein a comme objectif de libéraliser le droit relatif aux investissements en Iraq pour rationaliser la production de pétrole iraquien et satisfaire la demande croissante du marché énergétique mondial.³⁶² L'occupation du territoire iraquien donne ainsi l'occasion de mettre un terme aux sanctions économiques et de fournir aux investisseurs étrangers un cadre réglementaire favorable à l'exploitation indiscriminée des gisements.

1.2.1.2 Fondements formels du pouvoir déconstituant secondaire

La Puissance occupante fonde l'exercice de son pouvoir déconstituant de droit sur sa doctrine de politique étrangère d'une part (1.2.1.2.1), et des éléments de droit international d'autre part (1.2.1.2.2).

de manière préemptive. » Office of the President of the United States of America, « The National Security Strategy of the United States of America », The White House, Washington D.C., 20 September 2002, chap. 5 à la p 15.

³⁵⁹ Robert K. Brigham, *The United States and Iraq since 1990 - A Brief History With Documents*, Wiley-Blackwell, 2014 à la p 110.

³⁶⁰ Daniel Yergin, « Ensuring energy security », 2006 *Foreign Affairs* 85:2, 69.

³⁶¹ Voir National Energy Policy Development Group, « National Energy Policy », Washington, D.C.: USGPO, 16 mai 2001; Edward L. Morse & Amy Myers Jaffe, « Strategic Energy Policy Challenges for the 21st Century », Houston: James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, 2001.

³⁶² Voir Michael T. Klare, *Blood and Oil – The Dangers and Consequences of America's Growing Petroleum Dependency*, Metropolitan Books, 2004.

1.2.1.2.1 Fondements de politique étrangère

Alors que les stratégies britanniques avaient en leur temps identifié et ciblé le « despotisme » turc, la propagande du pouvoir exécutif aux États-Unis vise à éliminer la « dictature » du régime de Saddam Hussein. La Stratégie de Sécurité nationale des États-Unis de 2002 précise l'existence d'un droit coutumier à « l'autodéfense préemptive ».³⁶³ Selon cette doctrine de la guerre préemptive, il est urgent d'écarter la « menace directe » à la sécurité internationale que représentent les régimes totalitaires et dictatoriaux.³⁶⁴ La politique étrangère du Gouvernement des États-Unis conditionne sa sécurité nationale à l'extension de la liberté de commerce.³⁶⁵ Or, en raison de leurs comportements belliqueux et imprévisibles, les « États voyous » présentent un risque de déstabilisation du « Nouvel Ordre Mondial » fondé sur la sécurité des échanges et des investissements.³⁶⁶ En vertu de la doctrine préemptive, la stratégie de sécurité nationale des États-Unis recommande d'identifier et de détruire les menaces à leur prospérité avant qu'elles n'atteignent la frontière états-unienne. Elle réserve donc à l'État un droit de préemption militaire à l'encontre des États-voyous même en l'absence d'attaque imminente.³⁶⁷

L'Iraq devient rapidement le laboratoire de cette doctrine de politique étrangère « néoconservatrice ».³⁶⁸ Sous la présidence de George W. Bush, le « changement de

³⁶³ President of the United States, *The National Security Strategy of the United States of America* 34, Washington DC, Septembre 2002; Robert K. Brigham, *The United States and Iraq since 1990 - A Brief History With Documents*, Wiley-Blackwell, 2014 à la p 110.

³⁶⁴ George W. Bush, « Speech at the American Enterprise Institute », Washington DC, 26 Février 2003.

³⁶⁵ « Free markets and free trade are key priorities of our national security strategy. » President of the United States, *The National Security Strategy of the United States of America* 34, Washington DC, Septembre 2002 à la p 23.

³⁶⁶ *Ibid.*

³⁶⁷ President of the United States, *The National Security Strategy of the United States of America* 34, Washington DC, Septembre 2002 à la p 15.

³⁶⁸ Sur la résolution par la force de la « question iraquienne », voir par exemple l'ouvrage ayant considérablement influencé la vision du vice-Président Cheney : Kenneth Pollack, *The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq*, Random House, 2002.

régime » est bénéfique pour libérer, non seulement le pays, mais l'économie.³⁶⁹ Dans son Discours de l'Union de janvier 2002, le président des États-Unis George W. Bush inscrit l'Iraq parmi les États qui constituent un frein au développement.³⁷⁰ Quelques mois plus tard, en août 2002, le vice-président Cheney accuse publiquement Saddam Hussein de développer des armes de destruction massive³⁷¹ dans le but de dominer le Moyen-Orient et de menacer l'approvisionnement pétrolier dans la région.³⁷² Or, puisque la sécurité nationale des États-Unis est étroitement liée à leur approvisionnement énergétique, il est nécessaire d'agir « préemptivement ³⁷³ » et d'écarter la menace à la sécurité du commerce pétrolier au Moyen-Orient que représente le régime « belliciste » de Saddam Hussein.³⁷⁴ Il paraît donc nécessaire, aux yeux de l'exécutif états-unien, de recourir à la force militaire pour ouvrir le marché iraquien aux investissements directs étrangers.³⁷⁵

Selon la doctrine du changement de régime (« *regime change* »), l'État voyou baasiste doit être converti en un État de droit respectueux des libertés, de la propriété privée et du libre commerce des Nations.³⁷⁶ D'après cette doctrine de politique étrangère qui fait la promotion du droit à la démocratie de marché par la force

³⁶⁹ « Economy and Infrastructure (Public Finance) Working Group: The Future of Iraq Project », US Department of State, 2003, declassified in part on June 22, 2005 à la p 5.

³⁷⁰ George W. Bush, « State of the Union Address », Washington, D.C., January 29, 2002, en ligne: < www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html >.

³⁷¹ Pour une évaluation états-unienne des risques de prolifération d'armes de destruction massive par le régime baasiste d'Iraq, voir Special Advisor to the Director of Central Intelligence, *Comprehensive Report on Iraq's Weapons of Mass Destruction*. 30 September 2004.

³⁷² Vice-president Dick Cheney, « Speech to the Council on Foreign Relations », Washington, D.C., February 15, 2002, en ligne:

< www.whitehouse.gov/vicepresident/newsspeeches/speeches/vp20020215.html >.

³⁷³ Richard F. Grimmett, « US Use of Preemptive Military Force », Congressional Research Service, 18 September 2002; James J. Wirtz & James A. Russell, « US Policy on Preventive War and Preemption », 2003 *The Nonproliferation Review* vol. 10:1, 116.

³⁷⁴ Voir Eugene Gholz, « Protecting the prize », dans Carolyn W. Pumphrey (dir.), *The Energy and Security Nexus*, US Army War College, Strategic Studies Institute, 2012, 63 à la p 71.

³⁷⁵ Voir Fahad Siddiqui, « The Coalition Provisional Authority and Iraq: A Case Study on International Investment Law and Policy », 2014 *Osgoode Hall Review of Law and Policy* 4:1, 84 à la p 89.

³⁷⁶ Voir Mel Gurtov, *Superpower on Crusade: The Bush Doctrine in US Foreign Policy*, Lynne Rienner, 2006.

militaire³⁷⁷, la destitution des « États voyous³⁷⁸ » se combine avec l'objectif de reconstruction des « États faillis³⁷⁹ », afin de garantir dans l'ordre constitutionnel le respect des principes d'économie de marché, la propriété privée et la liberté de circulation des capitaux.³⁸⁰ D'après la *Stratégie de Sécurité nationale des États-Unis* de 2002, il est impératif de remplacer les « régimes tyranniques » par des démocraties de marché, afin de « débrider le potentiel de production des individus.³⁸¹ » La destitution du régime de Saddam Hussein est considérée par le conseil juridique de la Maison-Blanche comme une condition préalable à la reconstruction économique de l'Iraq.³⁸² D'après le Département d'État, la corruption du régime baasiste n'est pas propice à la sécurité des affaires.³⁸³

Le 16 octobre 2002, le Président Bush signe la résolution autorisant l'usage de la force militaire contre l'Iraq, lui donnant force de loi.³⁸⁴ En accord avec la stratégie de sécurité nationale qui recommande d'utiliser la force contre toute « menace imminente³⁸⁵ », le Congrès autorise le Président des États-Unis, Commandant en chef des Forces armées, à utiliser la force afin de « défendre la sécurité nationale états-

³⁷⁷ Voir Stephen J. Hartnett & Laura Ann Stengrim, *Globalization and empire: The US invasion of Iraq, free markets, and the twilight of democracy*, University Alabama Press, 2006.

³⁷⁸ Sur la doctrine états-unienne des États-voyous, voir Alex Miles, *US Foreign Policy and the Rogue State Doctrine*, Routledge, 2012.

³⁷⁹ Voir Sebastian Mallaby, « The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire », 2002 *Foreign Policy* 81, 2.

³⁸⁰ Voir la section 5 sur « La croissance économique à l'échelle mondiale » dans Office of the President of the United States, « The National Security Strategy of the United States », Washington, D.C., September 2002, en ligne: < www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf >.

³⁸¹ *Ibid.*

³⁸² Voir par exemple Francis Fukuyama, *State-building: governance and world order in the 21st century*, Cornell University Press, 2004. Pour une critique: Charles Tripp, « The United States and state-building in Iraq », 2004 *Review of International Studies* 30, 545-558.

³⁸³ Voir Whyte, *supra* note 63 à la p 180.

³⁸⁴ Voir H.J.Res 114, *Authorization for Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002*, Public Law 107-243.

³⁸⁵ « We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today's adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. » Office of the President of the United States, *The National Security Strategy of the United States*, Washington, D.C., September 2002, en ligne: < www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf >.

unienne contre la menace persistante posée par l'Iraq.³⁸⁶» En vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par la *Résolution autorisant l'utilisation de la force armée contre l'Iraq* adoptée par le Congrès, le Président des États-Unis déclenche le bombardement du territoire iraquien le 19 mars 2003.

1.2.1.2.2 Fondements de droit international

Le 17 mars 2003, avant le déclenchement des opérations, le Président des États-Unis s'adresse aux Iraquiens et leur promet une nouvelle ère de prospérité économique.³⁸⁷ Suite à une campagne de bombardement intensif, l'armée états-unienne occupe rapidement le territoire iraquien. Sur place, l'envoyé spécial des États-Unis déclare aux populations que les États-Unis n'ont aucun intérêt à gouverner l'Iraq et qu'ils souhaitent voir les Iraquiens établir leur propre système démocratique fondé sur la règle de droit et les traditions et valeurs iraqiennes.³⁸⁸ Cette proclamation fait écho à celle du Général britannique Maude à son arrivée à Bagdad en 1917.³⁸⁹

Le 1^{er} mai 2003, la fin des hostilités est annoncée par le Président des États-Unis.³⁹⁰ Puis, le 22 mai, le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU) prend acte dans sa

³⁸⁶ United States Congress, *Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces against Iraq*, Office of the Press Secretary, H.J.Res.114 — 107th Congress (2001-2002), 2 October 2002.

³⁸⁷ « As our coalition takes away their power, we will deliver the food and medicine you need. We will tear down the apparatus of terror and we will help you to build a new Iraq that is prosperous and free. [...] The day of your liberation is near. » President George W. Bush's war ultimatum speech from the Cross Hall in the White House, 17 mars 2003.

³⁸⁸ Declaration by United States Special Envoy to Iraq Zalmay Khalilzad, Nassyriah, April 15 2003, dans « Communication from the President of the United States Transmitting a Report Including Matters Relating to Post-liberation Iraq as Consistent with the Authorization for the Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002 (Public Law 107-243) ». United States Congressional Serial Set, 108th Congress, Serial No. 14829, United States Congress, House of Representatives, 8 décembre 2003 à la p 10.

³⁸⁹ Sir Stanley Maude, « The Proclamation of Baghdad », March 19, 1917, dans Simon Maxwell Apter, « Lt-Gen. Sir Stanley Maude Presents the Gift of Freedom to the People of Iraq » (14 septembre 2007), en ligne : Lapham's Quarterly < <http://www.laphamsquarterly.org/voices-in-time/lt-gen-sir-stanley-maude-presents-the-gift-of-freedom-to-the-people-of-iraq.php> > (consulté le 14 octobre 2014).

³⁹⁰ « President Bush announces major combat operations in Iraq have ended: remarks by the President from the USS Abraham Lincoln », May 1 2003.

Résolution 1483 de l'occupation états-unienne de l'Iraq.³⁹¹ Les Résolutions 1483 et 1511 applicables à l'Iraq³⁹² constatent l'existence *ex post facto* d'une occupation militaire et soumettent l'occupant à l'exigence de respecter les conventions relatives au droit des conflits armés, en particulier le Règlement IV de La Haye (1907) et les Conventions de Genève.³⁹³ Le principe général est que la Puissance occupante ne devient pas le gouvernement du territoire occupé. C'est la « garantie contre abus » : même si le *jus ad bellum* est violé, le recours au *jus in bello* restreint les initiatives des forces occupantes.³⁹⁴

L'article 18 du Règlement annexé aux Conventions de la Haye de 1907 pose le principe de l'interdiction de modifier les lois en vigueur sauf en cas de nécessité.³⁹⁵ De même, l'Article 43 stipule que

[l]'autorité du pouvoir légal ayant passé de fait entre les mains de l'occupant, celui-ci prendra toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays.³⁹⁶

Autrement dit, « l'occupant doit se limiter à [...] préserver son appareil militaire et à protéger la population du territoire occupé [et] ce double objectif ne saurait relever de

³⁹¹ Barry Collins, « The Invasion of Iraq and the mythology of International Law », 2009 International Journal of Contemporary Iraqi Studies 2(3), 307, à la p 316.

³⁹² Voir CSNU S/RES/1483 (2003) du 22 mai 2003 ; S/RES/1500 (2003) du 14 août 2003 ; S/RES/1511 (2003) du 16 octobre 2003 ; S/RES/1546 (2004) du 8 juin 2004.

³⁹³ Voir Rahim Kherad, « La souveraineté de l'Irak à l'épreuve de l'occupation », dans Dominique Maillard Desgrées Du Loû (dir.), *Les évolutions de la souveraineté*, LGDJ, 2006 à la p 139.

³⁹⁴ Voir Marcelo Gustavo Kohen, « L'administration actuelle de l'Iraq : vers une nouvelle forme de protectorat ? », dans Karine Bannelier, Théodore Christakis, Olivier Corten & Pierre Klein (dir.), *L'Intervention en Irak et le Droit International*, Paris, Pedone, 2004, 301, aux pp. 309-10; Anne Lagerwall, *Le principe ex injuria jus non oritur en droit international*, Bruylant, 2016.

³⁹⁵ Jose Alejandro Carballo Leyda « The Laws of Occupation and Commercial Law Reform in Occupied Territories: Clarifying a Widespread Misunderstanding », 2012 EJIL 23:1, 179, aux pp. 187-88. Voir aussi Kristen Boon, « Legislative Reform in Post-conflict Zones: *Jus Post Bellum* and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », 2005 McGill L.J. 50 à la p 285; Gerhard von Glahn, *The Occupation of Enemy Territory: A Commentary on the Law and Practice of Belligerent Occupation*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1957 à la p 202.

³⁹⁶ *Convention (IV)*, *supra* note 72.

la plénitude des compétences souveraines.³⁹⁷ » Ce faisant, l'occupant ne se substitue que provisoirement à l'autorité étatique pour assumer temporairement le fonctionnement des services publics.³⁹⁸

A fortiori, le *jus in bello* n'autorise pas une Puissance occupante à transformer le cadre commercial iraquien, de manière à encourager l'établissement d'entreprises étrangères sur son territoire, avant même qu'un gouvernement de transition ait vu le jour. La gestion des actifs de l'État occupé doit s'inspirer des règles de l'usufruit, afin de maintenir les conditions d'existence le plus normalement possible.³⁹⁹ D'après l'Article 64, alinéa 2 de la Convention IV de Genève, seules les réformes « essentielles pour maintenir l'ordre et la sécurité civile » sont autorisées.⁴⁰⁰ Les activités commerciales et financières doivent demeurer en accord avec les lois et coutumes locales.⁴⁰¹ En conséquence, les prohibitions générales articulées dans l'Article 43 du Règlement de La Haye s'appliquent au domaine économique et interdisent les réformes structurelles.⁴⁰²

En conformité avec les dispositions du droit humanitaire, les Résolutions du Conseil de Sécurité affirment que l'Iraq demeure souverain et que l'occupation n'entraîne pas de transfert de souveraineté, seulement une suspension de celle-ci. Investie du devoir de protéger la population iraquienne, la Puissance occupante est contrainte de limiter

³⁹⁷ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 56.

³⁹⁸ Charles Rousseau, *Droit des conflits armés*, Pedone, 1983 à la p 141.

³⁹⁹ Marco Sassoli & Antoine Bouvier, *Un Droit dans la Guerre? cas documents et supports d'enseignement relatifs à la pratique contemporaine du droit international humanitaire*, Vol1, CICR, Genève, 2003 à la p 194.

⁴⁰⁰ Voir Eyal Benvenisti, *The international law of occupation*, Oxford University Press, 2004 à la p 102; Whyte, *supra* note 63 à la p 182.

⁴⁰¹ Lord Goldsmith, UK Attorney General, leaked Confidential Note, 26 March 2003, cité dans Jose Alejandro Carballo Leyda « The Laws of Occupation and Commercial Law Reform in Occupied Territories: Clarifying a Widespread Misunderstanding », 2012 EJIL 23:1, 179 à la p 186.

⁴⁰² Jose Alejandro Carballo Leyda « The Laws of Occupation and Commercial Law Reform in Occupied Territories: Clarifying a Widespread Misunderstanding », 2012 EJIL 23:1, 179 à la p 187.

l'exercice de ses activités à des compétences « fonctionnelles » d'administration et de conservation, et non de transformation du territoire occupé.⁴⁰³

Par une lettre du 8 mai 2003, le Gouvernement des États-Unis informe le Président du Conseil de sécurité de sa décision de former une autorité *sui generis*, l'Autorité Provisoire de la Coalition (APC). La lettre précise que l'APC exercera « des pouvoirs de gouvernement temporaire [...] ⁴⁰⁴ » du territoire occupé. Le Conseil de sécurité, par le truchement de sa Résolution 1483 (22 mai 2003), prend note de la décision de l'occupant de créer l'APC. Il constate la situation d'occupation *ex post facto*⁴⁰⁵ et note que l'APC exerce l'administration effective des territoires occupés.⁴⁰⁶ Le texte « internationalise la situation d'occupation ⁴⁰⁷ » et précise que l'APC doit respecter les « principes du droit international applicables » à la situation d'occupation.⁴⁰⁸

À ce titre, le CSNU accorde à l'occupant une partie de ses pouvoirs et responsabilités découlant du régime de sécurité collective prévu au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies.⁴⁰⁹ Il confère à l'APC des pouvoirs transitionnels « dans l'intérêt du

⁴⁰³ J. Cardona Llorens, « Libération ou occupation? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », in Karine Bannelier, Théodore Christakis, Olivier Corten & Pierre Klein (dir.), *L'intervention en Irak et le droit international*, Paris, Pedone, 2004 à la p 224.

⁴⁰⁴ « Letter dated 8 May 2003 from the Permanent Representatives of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council », UN Doc S/2003/538 (8 May 2003).

⁴⁰⁵ Inger Österdahl, « Preach what you practice. The Security Council and the legalisation *ex post facto* of the unilateral use of force », 2005 *Nordic Journal of International Law* 74:2, 231; Eric De Brabandere, « Responsibility for Post-Conflict Reforms: A Critical Assessment of Jus Post Bellum as a Legal Concept », 2010 *Vand. J. Transnat'l L.* 43, 119.

⁴⁰⁶ S/RES/1483 (2003), adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 4761^e séance, le 22 mai 2003.

⁴⁰⁷ Line Missibah Konan, *Le transfert du pouvoir constituant originaire à une autorité internationale*, Thèse présentée et soutenue publiquement le 20 décembre 2007 à la Faculté de droit, sciences économiques, gestion de Nancy 2 à la p 29.

⁴⁰⁸ *Ibid.* Voir Benvenisti, *The International Law of Occupation*, p. xi; Jens Meierhenrich, « The ethics of lustration », 2006 *Ethics & International Affairs* 20:1, 99 à la p 101.

⁴⁰⁹ Dan Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security - The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Oxford University Press, 1999 à la p 165.

peuple iraquien », aux fins de « reconstruire l'Iraq » et de « rétablir ses institutions nationales.⁴¹⁰ »

Sur le fondement de cette Résolution, l'occupant adopte une interprétation *extensive* de ses pouvoirs d'administration du territoire. Mettant à profit le transfert de responsabilités internationales, la Puissance occupante états-unienne entretient, pareillement à son prédécesseur britannique, la fiction de *l'effondrement total de l'ordre juridique du territoire occupé* pour justifier le démantèlement des structures sociales iraqiennes et les remplacer par des entités privées. Certains juristes états-uniens considèrent que cette politique d'abrogation de l'ancien régime est fondée en droit par la doctrine « *debellatio* », qui accorde un titre de gouvernement à la Puissance occupante sur un territoire dont les institutions ont cessé de fonctionner.⁴¹¹ Comme sous occupation britannique, la fiction de l'effondrement matériel des appareils d'État⁴¹² justifie la prise de pouvoir et l'application d'un régime d'exception militaro-civil sur le territoire occupé.⁴¹³ Cette fiction juridique débouche sur *l'extériorisation du processus déconstituant secondaire*, c'est-à-dire la soumission du territoire et de la population iraquienne au droit de capitulation de l'ennemi.⁴¹⁴ C'est alors que l'occupant infiltre son pouvoir déconstituant et reconstituant dans la structure sociale de l'occupé.⁴¹⁵

En Iraq, en dépit de « l'internationalisation de la situation d'occupation » appelée de ses vœux par le CSNU, la décision déconstituante est *extériorisée*, « c'est-à-dire que

⁴¹⁰ S/RES/1483 (2003), adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 4761^e séance, le 22 mai 2003.

⁴¹¹ Melissa Patterson, « Who's Got the Title-or, The Remnants of Debellatio in Post-Invasion Iraq », 2006 Harv. Int'l LJ 47, 467; Gerry Everding, « U.S. rules Iraq under international law doctrine of 'debellatio' and will until stable government is formed », The Source (Washington University in Saint Louis), March 3, 2004. Pour une présentation de la doctrine, voir Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation*, Princeton University Press, 1993, aux pp. 57-58 & 92-96.

⁴¹² United States President George W. Bush, « Speech Marking End of Major Combat Operations in Iraq », Delivered aboard the USS Abraham Lincoln, 1 May 2003.

⁴¹³ Raid Juhi al-Saedi, « Regime Change and the Restoration of the Rule of Law in Iraq », 2009 International Law Studies 86, 1.

⁴¹⁴ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 26.

⁴¹⁵ Gathii, « Dispossession through International Law », *supra* note 59, aux pp. 131 et suiv.

l'initiative d'abrogation de l'ordre constitutionnel antérieur se trouve dans une décision extérieure au peuple.⁴¹⁶» En effet, la politique de destitution de l'ancien régime et de « *débaasification* » est décidée par une autorité externe – l'APC – organe subsidiaire du Pentagone agissant à titre de Puissance administratrice transitoire. L'administrateur en chef de l'APC, Paul Bremer, opère sous l'autorité directe du Président des États-Unis et du Secrétaire de la Défense.⁴¹⁷ Investie de pouvoirs législatifs, exécutifs et judiciaires en Iraq⁴¹⁸, l'APC proclame dans son Règlement No. 1 que ses décrets et arrêtés ont force de loi et se substituent à toute disposition contraire.⁴¹⁹

L'autorité effective ayant passé dans les mains de l'occupant, l'APC congédie les anciens responsables du régime baasiste. En conformité avec la Résolution 1483 réaffirmant qu'il importe de « désarmer » l'Iraq, l'APC démantèle les appareils militaires et de renseignement du Parti Baas pour éviter que ceux-ci n'organisent le recrutement d'insurgés ou n'incitent la population à la résistance.⁴²⁰ Elle les remplace par des employés fédéraux du Département de la Défense des États-Unis.⁴²¹ Les dispositions de la Convention (IV) de Genève autorisent la Puissance occupante à

⁴¹⁶ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 49.

⁴¹⁷ Voir George HW Bush, « National Security Presidential Directive 24, Post-War Iraq Reconstruction », Washington: The White House 20 (2003); White House, Office of the Press Secretary, « President Names Envoy to Iraq »; U.S. Office of Management and Budget, Report to Congress Pursuant to Section 1506 of the Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act, 2003 (Public Law 108-11); George HW Bush, « Transfer of Funds Appropriated to the President under the heading Operating Expenses of the Coalition Provisional Authority, and Delegation of the Functions of the President under the heading Iraq Relief and Reconstruction Fund, in the Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan, 2004 », Federal Register, Jan. 9, 2004, vol. 69, no. 6, p. 1645.

⁴¹⁸ Selon les termes de l'Arrêté No. 1, l'APC détient l'autorité exécutive, législative et judiciaire durant la phase transitoire. Voir Coalition Provisional Authority, « De-Ba'athification of Iraqi Society », Order No. 1, CPA/ORD/16 May 2003/01, 16 mai 2003.

⁴¹⁹ « Regulations and Orders issued by the Administrator shall take precedence over all other laws and publications to the extent such other laws and publications are inconsistent. » The Coalition Provisional Authority, « Coalition Provisional Authority Regulation Number One, » à la p 2.

⁴²⁰ Voir Para. 2, Résolution 1483 du CSNU.

⁴²¹ L. Elaine Halchin, « The Coalition Provisional Authority (CPA): Origin, Characteristics, and Institutional Authorities », Congressional Research Service Report RL32370, 29 avril, 2004 à la p 11; Ali A Allawi, *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*, London, Yale University Press, 2007 à la p 106.

administrer l'ensemble des opérations civiles et militaires et lui donnent compétence pour poser des actes de portée générale afin de neutraliser l'armée ennemie.⁴²²

Puis, par le truchement de sa Résolution 1546, le CSNU constate à nouveau la situation d'occupation et reconnaît les initiatives transitionnelles de la Puissance occupante.⁴²³ Reconnaisant en particulier la souveraineté du Conseil de gouvernement transitoire nommé par l'APC et « constatant avec satisfaction qu'une nouvelle phase de la transition de l'Iraq [...] a débuté », le Conseil de sécurité avalise la procédure déconstituante et reconstituante de droit.⁴²⁴ Ce faisant, le Conseil de sécurité des Nations Unies devient indirectement un vecteur de la politique étrangère états-unienne.⁴²⁵

1.2.2 Exercice du pouvoir déconstituant secondaire : les mesures d'expropriation collective

Une fois l'autorité de l'APC constatée *de facto* – mais non « légalisée » – par le CSNU, la transition de régime se poursuit en période d'exception militaire. Avant d'examiner en détail les mesures déconstituantes adoptées unilatéralement par l'APC (1.2.2.2), précisons les conditions d'entrée en vigueur de la tutelle internationale des États-Unis sur l'Iraq en 2003 (1.2.2.1).

⁴²² Il incombe à la puissance occupante de maintenir l'ordre public. Pour ce faire, elle a le droit de se défendre contre des actes hostiles à son administration. Voir Convention de Genève IV, Art. 64.

⁴²³ Voir S/RES/1546 (2004) du 8 juin 2004.

⁴²⁴ Voir la Résolution 1546 du CSNU, commentée dans Inger Österdahl, « Preach what you practice. The Security Council and the legalisation *ex post facto* of the unilateral use of force », 2005 *Nordic Journal of International Law* 74:2, 231.

⁴²⁵ Barry Collins, « The Invasion of Iraq and the mythology of International Law », 2009 *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* 2(3), 307, à la p 316.

1.2.2.1 Entrée en vigueur de la tutelle internationale

La tutelle internationale sur l'Iraq est exercée par l'administration civile du Pentagone, l'Autorité Provisoire de la Coalition (APC). Examinons la compétence de l'APC (1.2.2.1.1) avant d'étudier son champ d'action (1.2.2.1.2).

1.2.2.1.1 Compétence de l'Autorité Provisoire de la Coalition

L'APC n'est pas explicitement établie par une loi du Congrès des États-Unis, mais par la branche exécutive du Gouvernement des États-Unis.⁴²⁶ L'APC est la création d'un décret présidentiel aujourd'hui classifié.⁴²⁷ Détachée par le Pentagone sur initiative présidentielle⁴²⁸, l'APC est une « entité civile du Gouvernement des États-Unis⁴²⁹ [...] aux ordres du Département de la défense.⁴³⁰ » selon la loi fédérale exceptionnelle portant allocation de crédits supplémentaires pour l'année fiscale 2004. Il s'agit plus précisément d'une « unité administrative du Département de la Défense⁴³¹ » qui englobe toutes les agences civiles du Gouvernement états-unien sur place, y compris le *Bureau de la Reconstruction et des Questions Humanitaires* (ORHA).⁴³² Selon les directives du Secrétaire d'État à la Défense Donald

⁴²⁶ Statement by US President on HR 3289, 6 November 2003, en ligne:

< <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-12.html> >.

⁴²⁷ Voir L. Elaine Halchin, « The Coalition Provisional Authority (CPA): Origin, Characteristics, and Institutional Authorities », Congressional Research Service Report RL32370, 29 avril, 2004.

⁴²⁸ U.S. President (G. W. Bush), « Memorandum on Delegation of the Functions of the President under the Heading Iraq Relief and Reconstruction Fund » in the *Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act*, 2003, Federal Register, May 9, 2003, vol. 68, no. 90, p. 25275.

⁴²⁹ The National Defense Authorization Act for FY2004, Section 1203(b)(1), P.L. 108-136; 117 Stat. 1392 at 1648; H.R. 1588. 40 Sec.

⁴³⁰ « [F]unds appropriated under this heading shall be apportioned only to the Coalition Provisional Authority in Iraq (in its capacity as an entity of the United States Government) [...]. » 108th Congress, « Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan », P.L. 108-106 (117 Stat. 1225), 2004.Nov. 6, 2003.

⁴³¹ Voir Cp statement by US President on HR 3289, 6 novembre 2003, en ligne: < <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/11/20031106-12.html> >.

⁴³² Office of Reconstruction and Humanitarian Affairs (ORHA), National Security Presidential Directive (NSPD) 24, Post-War Iraq Reconstruction, Document classifié. Le Président des États-Unis dissout l'ORHA le 16 juin 2003 pour confier à l'APC l'administration exclusive des territoires occupés.

Rumsfeld⁴³³, l'administration de l'APC est sous le commandement militaire des forces armées.⁴³⁴ Le fait de confier le programme de reconstruction des territoires occupés à une agence sous contrôle direct de l'armée aura pour conséquence de militariser durablement les rapports sociaux, au détriment des voies de négociation diplomatiques.

Au lendemain de la prise de Bagdad, le Commandant des forces de la coalition en Iraq, le Général Tommy Franks, annonce aux populations occupées la création de l'APC. Dans une Proclamation intitulée « *Freedom Message to the Iraqi People* » datée du 16 avril 2003, le Général Franks « crée l'APC afin d'assumer les pouvoirs de gouvernement temporaire. »⁴³⁵ À ce titre, Franks précise que l'APC est tenue d'exercer les responsabilités de la Puissance occupante en Iraq en vertu des lois de la guerre en vigueur.⁴³⁶ Toutefois, en contradiction avec les déclarations de l'état major, les actes unilatéraux édictés par l'APC seront en violation systématique du droit des conflits armés.

Nommé « administrateur » de l'APC par le Secrétaire d'État à la Défense le 6 mai 2003, L. Paul Bremer III remet directement ses rapports à celui-ci, et assiste le Président des États-Unis en tant que conseiller politique sur les moyens à mettre en œuvre pour remplir les objectifs de la Coalition en Iraq.⁴³⁷ L'administrateur dirige, coordonne et contrôle l'ensemble des fonctions exécutives, législatives et judiciaires nécessaires au maintien de la continuité de l'État. Il est compétent pour dispenser l'aide humanitaire et mettre en œuvre le programme de reconstruction sur le territoire

⁴³³ « The immediate responsibility for administering post-war Iraq will fall upon the Commander of the U.S. Central Command, as the commander of the U.S. and coalition forces in the field. », dans US Department of Defense, « A Commitment to Post-War Iraq: Basic Principles », 12 Mars 2003, dans Stefan Talmon (dir.), *The Occupation of Iraq: The Official Documents of the Coalition Provisional Authority*, Oxford, Hart Publishing, 2008, Doc. 224.

⁴³⁴ Michael R. Gordon & Bernard E. Trainor, *COBRA II: The Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*, New York, Pantheon, 2006 à la p 161.

⁴³⁵ « Freedom Message to the Iraqi People » dans Talmon, *supra* note 433 Doc. 149.

⁴³⁶ US Department of the Army, *The Law of Land Warfare*, FM 27-10 para 368.

⁴³⁷ « President Names Envoy to Iraq », Statement by the Press Secretary, 6 Mai 2003, en ligne : < <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/05/20030506-5.html> >

occupé, avec le soutien des forces armées et d'une administration intérimaire iraquienne.⁴³⁸

Aux États-Unis, le Bureau de Comptabilité Générale apporte une précision sur le statut de l'APC. Sans qu'elle ne dispose nécessairement du statut d'« agence fédérale », l'Autorité est directement affiliée à une agence fédérale – le Département de la Défense – et à ce titre est formellement soumise au respect des lois fédérales en vigueur.⁴³⁹ Toutefois, dans ses rapports extérieurs, l'APC est un organe administratif qui ne dispose pas de la personnalité juridique internationale.⁴⁴⁰ Néanmoins, comme le précise Stefan Talmon, l'absence de capacité juridique internationale n'empêche pas l'absence de responsabilité internationale. La responsabilité des actions posées par l'APC est attribuable au Gouvernement des États-Unis en tant qu'État ayant assumé des pouvoirs d'occupation en Iraq, même si celle-ci ne sera jamais soulevée devant le CSNU.⁴⁴¹

1.2.2.1.2 Moyens d'action de l'Autorité Provisoire de la Coalition

La qualité hybride militaro-civile de l'APC se reflète dans la composition de ses effectifs, qui appartiennent à la fois aux corps civil et militaire. La plupart des postes de l'APC sont détenus par des fonctionnaires des États-Unis. En juillet 2003, l'APC compte 1147 employés. 332 d'entre eux proviennent du Département de la Défense, 268 sont des militaires, 34 du Département d'État et 36 d'autres agences du Gouvernement des États-Unis. Parmi les employés de l'Agence pour le développement international des États-Unis (*United States Agency for International Development*, ci-après USAID) sous l'autorité de l'APC, 284 d'entre eux sont des

⁴³⁸ CPA Regulation No 1 [The Coalition Provisional Authority] (CPA/REG/16 May 2003/01), published in *Al-Waqai Al-Iraqiya. Official Gazette of Iraq*, vol 44, no 3977 (17 June 2003), aux pp 4-5.

⁴³⁹ U.S. General Accounting Office, « Turkcell Consortium bid protest », file B-293048.2, Nov. 12, 2003 à la p 3.

⁴⁴⁰ Supplementary Memorandum Submitted by the Foreign and Commonwealth Office to the House of Commons Foreign Affairs Committee, 5 April 2004, dans Talmon, *supra* note 433 Doc. 248.

⁴⁴¹ Talmon, *supra* note 441 à la p 186 & à la p 195.

contractants privés. Seuls 193 employés sont ressortissants des autres États membres de la Coalition (Australie, République tchèque, Danemark, Italie, Japon, Pologne, Roumanie, Espagne, Royaume-Uni).⁴⁴² Parmi les onze Directeurs de cabinet de l'APC, dix sont de nationalité états-unienne.⁴⁴³ Le budget de l'APC est financé à même le Fonds de développement pour l'Iraq⁴⁴⁴ et le budget du Département de la Défense états-unien.⁴⁴⁵ L'APC est régie par la loi fédérale P.L. 108-11 du 16 Avril 2003, Sec. 1506(a) et Sec. 1506(b), dans laquelle la Chambre financière du Congrès consigne les responsabilités et moyens financiers dont dispose l'APC pour mettre en œuvre les réformes irakiennes. Le budget états-unien alloué à l'APC comprend US\$980 millions pour les frais de fonctionnement et US\$18.6 milliards pour les activités de reconstruction.⁴⁴⁶

Pour exercer son mandat d'administration internationale du territoire, l'APC dispose d'une autorité et d'une immunité juridique sans précédent. D'une part, aux fins de destituer l'ancien régime irakien, l'APC est investie par le Président des États-Unis de tous les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire en Iraq.⁴⁴⁷ Sur le fondement de

⁴⁴² *Iraq: Status and Prospects for Reconstruction—Resources*, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 108th Congress, 1st Session, 29 July 2003 86; Talmon, *supra* note 441 aux pp. 191-192.

⁴⁴³ Voir « Organization Charts of the CPA of July and November 2003 », dans Talmon, *supra* note 433 Docs 164 & 174.

⁴⁴⁴ Voir James D. Savage, *Reconstructing Iraq's Budgetary Institutions: Coalition State Building after Saddam*, Cambridge University Press, 2014, aux pp. 75 et suiv.

⁴⁴⁵ Ce dernier compte est alimenté par un financement du Congrès des États-Unis sous le chapitre « Coûts de fonctionnement de l'APC » de la *Loi d'urgence pour la reconstruction de l'Iraq et de l'Afghanistan durant l'année fiscale 2004*. Voir « Operating Expenses of the Coalition Provisional Authority », HR 3289—108th Congress (2003), Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan, 2004, 117 Stat 1209, at 1225.

⁴⁴⁶ Cp House of Commons Foreign Affairs Committee, *Foreign and Commonwealth Office Annual Report 2003–2004*, Eighth Report of Session 2003–04, 14 September 2004, Ev 60.

⁴⁴⁷ U.S. Office of Management and Budget, « Report to Congress Pursuant to Section 1506 of the Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act, 2003 (Public Law 108-11) », June 2, 2003 (letter), available at [<http://www.whitehouse.gov/omb/legislative>].

cette décision présidentielle, l'APC déclare dans son Règlement No. 1 être la force occupante et s'accorde des pouvoirs étendus d'administration du territoire.⁴⁴⁸

D'autre part, le Décret présidentiel 13303 lui procure une *immunité* contre les poursuites civiles et criminelles nationales durant sa période d'activités en Iraq.⁴⁴⁹ Le Décret offre à l'APC des moyens d'action extraordinaires que la « situation d'urgence économique » sur le terrain est censée justifier.⁴⁵⁰ Avec l'appui des forces d'occupation, l'APC profite de la frontière opaque entre le droit administratif interne et le droit international public pour déroger au droit administratif des marchés publics états-unien et iraquien. Un régime exceptionnel d'immunité permet à l'APC d'enclencher, en temps de conflit armé, un vaste programme de dépossession et d'expropriation sans être inquiétée par les justices iraquienne et états-unienne.⁴⁵¹ Autrement dit, l'immunité juridique de l'APC et de ses partenaires économiques est en « symétrie dialectique ⁴⁵² » avec l'expropriation sans compensation des compagnies d'État de l'ancien régime. La *sécurité* commerciale des firmes ressortissantes de la Puissance occupante, en particulier les entreprises mercenaires, provoque un phénomène d'*insécurité* généralisée parmi les populations occupées.

⁴⁴⁸ Coalition Provisional Authority, « De-Ba'athification of Iraqi Society », Order No. 1, CPA/ORD/16 May 2003/01, 16 mai 2003. Pour un commentaire, voir Rahim Kherad, « La souveraineté de l'Irak à l'épreuve de l'occupation », dans Dominique Maillard Desgrées Du Loû (dir.), *Les évolutions de la souveraineté*, LGDJ, 2006, 139 à la p 149.

⁴⁴⁹ « Executive Order Protecting the Development Fund of Iraq and Certain other Property in Which Iraq Has an Interest (13303) », Report on the National Emergency With Respect to the Development Fund for Iraq, Executive Order 13303, consistent with section 401(c) of the National Emergencies Act, 50 U.S.C. 1641(c), and section 204(c) of the International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. 1703(c), May 22, 3003.

⁴⁵⁰ Whyte, *supra* note 63.

⁴⁵¹ Christina Caan, Beth Cole, Paul Hughes & Daniel P. Serwer, « Is This Any Way to Run an Occupation? Legitimacy, Governance, and Security in Post-conflict Iraq », in Karen Guttieri & Jessica Piombo, *Interim Governments: Institutional Bridges to Peace and Democracy?*, US Institute of Peace Press, 2007, 319, aux pp. 327-328; L. Elaine Halchin, « The Coalition Provisional Authority (CPA): Origin, Characteristics, and Institutional Authorities », Congressional Research Service Report RL32370, 29 avril, 2004 à la p 33.

⁴⁵² Voir Roberto Esposito, *Immunitas: the protection and negation of life*, Polity, 2011.

Toutefois, si l'APC ne peut être poursuivie en responsabilité civile devant les tribunaux nationaux, la responsabilité juridique de l'État reste entière dans la sphère internationale.⁴⁵³ Selon l'article 4, paragraphe 1 des articles de la Commission du Droit International sur la responsabilité de l'État, qui résume une règle bien établie du droit international coutumier, « la conduite de tout organe de l'État doit être considéré comme un acte de cet État en vertu du droit international »⁴⁵⁴. Le terme « organe de l'État » désigne au sens large tout individu ou entité collective qui compose l'organisation de l'État et agit en son nom.⁴⁵⁵ Bien que le Gouvernement états-unien ait pris toutes les précautions pour éviter de qualifier l'APC d'« organe de l'État »⁴⁵⁶, il ne fait guère de doute que l'APC est un organe subsidiaire du Département de la Défense et comme tel engage la responsabilité de l'État en sa qualité de Puissance occupante.

1.2.2.2 L'exercice unilatéral du pouvoir déconstituant de droit par l'APC

Par l'entremise de l'APC, la Puissance occupante, devenue Puissance administratrice, édicte une série d'actes unilatéraux manifestant la décision extérieure de déconstituer l'ordre préexistant. En quatorze mois d'administration du territoire, l'APC promulgue une centaine de décrets organisant la disparition de la production étatique nationalisée et l'éradication des tarifs à l'importation et des droits de douane.⁴⁵⁷ L'APC émet quatre types de documents – des règlements, décrets, protocoles, et avis publics (*regulations, orders, memoranda, public orders*) – chacun relevant d'un domaine de

⁴⁵³ Talmon, *supra* note 441 à la p 186 & à la p 195.

⁴⁵⁴ « There is an internationally wrongful act of a State when conduct consisting of an action or omission: (a) is attributable to the State under international law; and (b) constitutes a breach of an international obligation of the State. » Art 2(a) Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, with commentaries, submitted by the International Law Commission to the General Assembly (A/56/10), 2001.

⁴⁵⁵ Voir Commentary on Art 4, Report of the International Law Commission, GAOR, 56th Session, Supplement No 10 (A/56/10) 2001, 84, au para 1; 85-6, au para 6.

⁴⁵⁶ Voir *US ex rel DRC, Inc v Custer Battles, LLC*, 376 FSupp2d 617 (EDVa, 2007), Brief of the United States in Response to the Court's Invitation of December 21, 2004, 1 April 2005 (2005 WL 871352) & Supplemental Brief of the United States, 22 April 2005 (2005 WL 1129476).

⁴⁵⁷ Whyte, *supra* note 63 à la p 181.

compétence précis. Ce sont les décrets qui mettent en vigueur la « débaasification », c'est-à-dire l'abrogation de l'ancien régime. Les actes déconstituants qui nous concernent recouvrent l'abrogation de l'ancien régime en général (1.2.2.2.1) et du droit économique iraquien en particulier (1.2.2.2.2).

1.2.2.2.1 Abrogation de l'ancien régime : la politique de « débaasification »

Ce programme de « débaasification », miroir diachronique du démembrement des institutions publiques ottomanes, est lancé le 16 mai 2003 par l'administrateur en chef Bremer. Ces premières mesures sont donc signées *une semaine avant* l'adoption de la Résolution 1483 du 22 mai 2003 engageant les forces d'occupation à respecter le droit international et humanitaire.⁴⁵⁸ À l'image de la destitution du régime turc, l'APC profite du « brouillard de la guerre » pour démembrer, dès son entrée en fonction, tous les appareils d'État de l'ancien régime de Saddam Hussein.⁴⁵⁹ Dans cette perspective, l'APC procède à l'édiction de deux décrets juridiquement contraignants, à savoir:

- Coalition Provision Authority Order N° 1, “*De-Ba'athification of Iraqi Society*”, CPA/ORD/16 May 2003/01 (ou *CPA Order 1*) ;
- Coalition Provision Authority Order N° 2, “*Dissolution of Entities*”, CPA/ORD/23 May 2003/02 (ou *CPA Order 2*).

Ces deux décrets successifs renvoient l'ensemble du personnel administratif et militaire de l'ancien régime baasiste et l'empêchent de postuler à un emploi dans la nouvelle administration.⁴⁶⁰ La politique de débaasification procède au démembrement

⁴⁵⁸ Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/RES/1483 (2003), para. 5.

⁴⁵⁹ Coalition Provisional Authority, « CPA Order No. 1, De-Baathification of Iraqi Society » (CPA/ORD/16 May 2003/01), *Al-Waqai Al-Iraqiya. Official 2003 Gazette of Iraq* 44:3977 (17 June 2003). Voir Fox, *supra* note 29 à la p 208.

⁴⁶⁰ Coalition Provisional Authority, « De-Ba'athification of Iraqi Society », Order No. 1, CPA/ORD/16 May 2003/01, 16 mai 2003, § 1 (1)-(3); CPA Order Number 2, « Dissolution of Entities », May 23, 2003.

de la branche militaire (1.2.2.2.1.1) et de la branche civile de l'ancien régime (1.2.2.2.1.2). Enfin, un programme de réduction des dépenses publiques annule les subventions d'État et procède au démembrement d'entités publiques (1.2.2.2.1.3).

1.2.2.2.1.1 Démembrement de la branche militaire de l'ancien régime

Les premiers décrets de l'APC visent le démantèlement des appareils d'État pouvant constituer le terreau d'un retour au pouvoir des partisans du régime baasiste déchu. Le Décret No. 2 dissout les sept ministères suivants: le Ministère de la Défense, le Ministère de l'Information, le Ministère des Affaires Militaires, les Services de renseignement irakiens, le Bureau de la sécurité nationale, la Direction de la sécurité nationale, et l'Organisation spéciale de sécurité.⁴⁶¹ Sont démis de leur fonction tous les membres de l'armée de l'air, de la marine et de la défense aérienne, ainsi que la Garde républicaine, la Direction du renseignement militaire, et les Forces spéciales. Sont démantelés les Ministères de la Défense, de l'Information, des Affaires Militaires, l'Armée nationale, les Forces Aériennes et Navales, la Garde Républicaine, la Garde Républicaine Spéciale, le Secrétariat de la Présidence, le Conseil de Commandement Révolutionnaire, l'Assemblée nationale, ainsi que les Tribunaux Révolutionnaires et de Sécurité nationale.⁴⁶²

Les appareils d'État militaires sont « purgés »⁴⁶³ par une série de mesures de justice transitionnelle visant à écarter, par voie administrative et judiciaire, toute personne affiliée au parti Baas et à l'ancien gouvernement. Cinq codes militaires sont abolis.⁴⁶⁴ Environ 35 000 officiers militaires correspondant aux quatre paliers les plus élevés de l'ancien régime sont démis de leur fonction et se voient interdire tout emploi futur dans le secteur public, ainsi que toute activité politique. Les supérieurs, c'est-à-dire

⁴⁶¹ Coalition Provisional Authority Order No. 2, « Dissolution of entities », CPA/ORD/23 May 2003/02.

⁴⁶² *Ibid* annex.

⁴⁶³ *Ibid*.

⁴⁶⁴ *Ibid*.

les Commandants de provinces, de section, de garnison ainsi que les cadres du Parti, sont particulièrement visés.⁴⁶⁵ Leur dépossession est à la mesure de l'appropriation, par des compagnies de sécurité étrangères, des fonctions régaliennes désormais privatisées.⁴⁶⁶ Cette politique aura de fâcheuses conséquences sur l'exercice de la transition de régime, puisque les anciennes unités de l'armée baasiste se reconstitueront en milices, utilisant l'arsenal militaire échappé des casernes lors de l'invasion américaine en 2003 pour attaquer les forces d'occupation et saboter les efforts de reconstruction nationale.⁴⁶⁷ Dans ces circonstances, les anciens commandants de garnisons militaires organisent la résistance nationaliste à l'invasion américaine : c'est le terreau de Daesh.

1.2.2.2.1.2 Démembrement de la branche civile de l'ancien régime

L'Arrêté No. 4 organise l'expropriation collective des fonctionnaires de l'ancien régime. La « débaasification » provoque le limogeage arbitraire de centaines de milliers de fonctionnaires, d'experts techniques, d'ingénieurs, de médecins, d'enseignants et d'officiers militaires, et a pour effet de paralyser l'ensemble des fonctions régaliennes et des services publics irakiens.⁴⁶⁸

Afin de justifier le démantèlement des appareils d'État, l'occupant établit une indistinction entre la personnalisation du pouvoir sous le régime de Saddam Hussein d'une part, et la qualité des institutions publiques irakiennes d'autre part. Dès lors, la

⁴⁶⁵ Voir la référence aux « Senior Party Members », du Protocole No. 1 de l'APC, « De-Ba'athification of Iraqi Society », May 16, 2003.

⁴⁶⁶ Deborah Avant, « The privatization of security and change in the control of force », 2004 *International Studies Perspectives* 5:2, 153.

⁴⁶⁷ Voir Dodge, *supra* 93.

⁴⁶⁸ Pour un aperçu des conséquences de la politique de « débaasification » en Iraq, voir Miranda Sissons & Abdulrazzaq Al-Saiedi, « A Bitter Legacy: Lessons of De-Baathification in Iraq », International Center for Transitional Justice, 2013, en ligne < <https://www.ictj.org/publication/bitter-legacy-lessons-de-baathification-iraq/> >.

*confusion entre le régime politique et l'État*⁴⁶⁹ est le fondement sur lequel l'APC s'appuie pour, selon ses directives, « organiser la transition d'une économie planifiée et centralisée à une économie de marché. »⁴⁷⁰ La déroute de l'armée nationale iraquienne est interprétée comme une invitation à une destruction totale de l'ordre juridique constitutionnel ancien, qui reposait notamment sur la Constitution iraquienne de 1963 et la Constitution intérimaire de 1990, dont les fondements socialistes sont abolis afin de « libérer les énergies productives » autrefois réprimées.⁴⁷¹

L'APC déclare bénéficier de l'immunité de juridiction pour capturer et confisquer les avoirs du Parti Baas, qui sont mis sous séquestre.⁴⁷² Les membres du Parti sont démis de leur fonction sans compensation et leur propriété est confisquée. La propriété collective des ministères est mise sous tutelle en vertu du Décret No. 4.⁴⁷³ D'après le Décret No. 2, les obligations financières envers les personnes licenciées et leurs ministères sont suspendues.⁴⁷⁴ Le 25 mai 2003, l'administrateur Paul Bremer signe le Protocole No. 5 portant création du Conseil iraquien de débaasification chargé d'« enquêter et de recueillir des informations » concernant « l'étendue, la nature, l'emplacement et l'état actuel de tous les actifs du parti Baas iraquien. »⁴⁷⁵ Les avoirs des membres du parti sont redistribués aux nouveaux partenaires commerciaux de

⁴⁶⁹ Paul Du Gay & Scott Alan, « Transformation de l'État ou changement de régime? De quelques confusions en théorie et sociologie de l'État », 2011 Revue française de sociologie 523, aux pp. 537-557.

⁴⁷⁰ Coalition Provisional Authority, « Foreign Investment », Order No. 39, CPA/ORD/19 September 2003/39.

⁴⁷¹ Voir la section 5 sur « La croissance économique à l'échelle mondiale » dans Office of the President of the United States, « The National Security Strategy of the United States », Washington, D.C., September 2002, en ligne: < www.whitehouse.gov/nsc/nss.pdf >.

⁴⁷² Coalition Provisional Authority Order No. 4, « Management of Property and Assets of the Iraqi Baath Party », 3.1, May 25, 2003, rescinded by CPA Order No. 100, para 4.

⁴⁷³ CPA Order No. 4: Management of Property and Assets of the Iraqi Baath Party, para. 3:1, May 25, 2003.

⁴⁷⁴ Coalition Provisional Authority Order No. 2, « Dissolution of entities », CPA/ORD/23 May 2003/02, § 2.3.

⁴⁷⁵ CPA Order Number 5, « Establishment of the Iraqi De-Ba'athification Council », May 25, 2003.

l'APC⁴⁷⁶ via une Commission de revendication des biens en Iraq (« *Iraqi Property Claims Commission* »⁴⁷⁷).

En conformité avec les décrets de l'APC, un demi-million d'employés du secteur public, y compris des ingénieurs et membres du corps médical, sont licenciés.⁴⁷⁸ Tous les directeurs de cabinets ministériels, d'hôpitaux, d'institutions et d'entreprises publiques, d'universités, ainsi que leurs cadres, sont écartés.⁴⁷⁹ Le plan de transition vers l'économie de marché implique le licenciement de 103 000 employés en 2004 (65 000 départs à la retraite forcée et 38 000 licenciements), puis 7 500 licenciements en 2005 et 2006. Les salaires de fonctionnaires sont plafonnés à \$35 par mois pour dissuader les travailleurs de chercher un emploi dans le secteur public.⁴⁸⁰ Le secteur public est rendu anémique afin de détruire la crédibilité de l'État aux yeux des populations irakiennes et de les encourager à trouver des alternatives dans le secteur privé.⁴⁸¹ La destitution des cadres expérimentés de la fonction publique permet de transférer l'expertise gouvernementale au secteur privé et aux entrepreneurs étrangers. En somme, le secteur public irakien est démantelé pour ouvrir la voie à l'État de marché.

Puisque la plupart des emplois dans la fonction publique étaient tenus par des membres du parti au pouvoir, les mesures de débaasification organisent dans les faits la destruction des missions de service public irakien.⁴⁸² L'expropriation sans compensation des services publics est en symétrie dialectique avec l'appropriation

⁴⁷⁶ Coalition Provisional Authority Order No. 4, « Management of Property and Assets of the Iraqi Baath Party », 3.1, May 25, 2003, rescinded by CPA Order No. 100, para 4.

⁴⁷⁷ Coalition Provisional Authority Order No. 8, « Delegation of Authority Regarding an Iraqi Property Claims Commission », Jan. 14, 2004, amended by Coalition Provisional Authority Order No. 12, « Iraqi Property Claims Commission », June 24, 2005.

⁴⁷⁸ CPA Order 1, 16 May 2003.

⁴⁷⁹ Voir Fox, *supra* note 29 à la p 209.

⁴⁸⁰ Christopher Doran, *Making the World Safe for Capitalism – How Iraq Threatened the U.S. Economic Empire and Had to Be Destroyed*, Pluto Press, 2012, p. 141.

⁴⁸¹ Stephen Zunes, « The US invasion of Iraq: the military side of globalization », 2009 *Globalizations* 6.1, aux pp 99-105.

⁴⁸² Gathii, « War, Commerce », *supra* note 59 à la p 9.

privative des compagnies étrangères bénéficiaires d'immunités de juridiction.⁴⁸³ La politique de démembrement et d'expropriation des compagnies d'État profitera avant tout aux opérateurs et investisseurs étrangers ressortissants d'États membres de la Coalition.⁴⁸⁴ En raison des vagues de licenciement qu'elle a provoquées, la débaasification délègue aux entreprises privées le soin d'assurer les services autrefois assumés par l'État, y compris la fonction régaliennne de sécurité intérieure, confiée à des mercenaires et des milices paramilitaires formées par la force d'occupation.⁴⁸⁵ Dans les autres domaines tels que l'éducation, la santé et la manutention des puits de forage pétrolier, les fonctionnaires irakiens limogés seront rapidement remplacés par des « experts internationaux » afin d'assurer la continuité de l'État ainsi privatisé.⁴⁸⁶

1.2.2.2.1.3 Annulation des subventions d'État et démembrement d'entités publiques

L'APC estime que les subventions aux biens de consommation, qui accaparaient la moitié du budget de l'État sous l'ancien régime, nuisent à la compétitivité, au développement et à la reconstruction économiques.⁴⁸⁷ L'occupant vise à réduire les dépenses publiques dans trois secteurs économiques qu'il juge inefficaces en raison de leur caractère public : l'énergie (1.2.2.2.1.3.1), l'alimentation (1.2.2.2.1.3.2) et les entreprises d'État (1.2.2.2.1.3.3). Passons en revue ces trois secteurs visés par les actes déconstituants de droit :

⁴⁸³ D'une part, un Décret présidentiel protège les investisseurs pétroliers étrangers de poursuites *devant les juridictions états-uniennes* (cette protection est étendue à l'allocation du Fonds de Développement pour l'Iraq). D'autre part, un Arrêté de l'APC protège les investisseurs pétroliers étrangers de poursuites *devant les juridictions irakiennes*. Voir « Executive Order Protecting the Development Fund of Iraq and Certain other Property in Which Iraq Has an Interest (13303) », Report on the National Emergency With Respect to the Development Fund for Iraq, Executive Order 13303, consistent with section 401(c) of the National Emergencies Act, 50 U.S.C. 1641(c), and section 204(c) of the International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. 1703(c), May 22, 3003; Coalition Provisional Authority, Order Number 17: « Status of the Coalition, Foreign Liaison Missions, Their Personnel, and Contractors », 26 juin 2003, s 1(3) & 1(5).

⁴⁸⁴ Rajiv Chandasekaran, *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone*, New York: Alfred A. Knopf, 2006 à la p 326.

⁴⁸⁵ Jon Moran, « State Crime, Irregulars and Counter-Insurgency », 2015 State Crime Journal 42, 154 p 165.

⁴⁸⁶ Voir Siddiqui, *supra* note 375 à la p 89.

⁴⁸⁷ Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 217.

1.2.2.2.1.3.1 Coupure des subventions à l'énergie

Les subventions à l'essence, au gaz et aux biens primaires de consommation sont coupées, car elles fausseraient, d'après Paul Bremer, les règles du libre-échange.⁴⁸⁸ L'APC met rapidement sur pied une Équipe de Réforme des Subventions à l'Énergie (« *Energy Subsidy Reform Task Force* ») qui recommande la libéralisation du prix des produits énergétiques.⁴⁸⁹ La facturation de l'électricité est également envisagée. Durant la première année d'occupation, le prix officiel de l'essence à la pompe en Iraq est de 50 dinars le litre, soit 3.2 cents US\$ (en comparaison, la Turquie voisine vend son litre à US\$1). Un tel niveau de « subvention à la consommation de pétrole iraquien » est jugé néfaste au redressement économique du territoire, car il encouragerait la corruption, le développement du marché noir, le gaspillage et la distorsion des prix. Les conseillers économiques états-uniens estiment que le manque à gagner pour l'État iraquien s'élève à \$5 milliards par an.⁴⁹⁰ La Banque Mondiale met Paul Bremer en garde : « sans une rapide libéralisation des prix, l'Iraq aura des difficultés à créer une économie de marché.⁴⁹¹ » Toutefois, une libéralisation immédiate et complète des prix équivaut à une augmentation soudaine du coût de la vie pour le consommateur moyen.⁴⁹² Dès lors, la réduction drastique des subventions aux produits dérivés du pétrole, telle qu'exigée par le FMI, attise la colère et marginalise les populations démunies.⁴⁹³ En raison de l'opposition populaire à l'augmentation des prix et à la réduction des subventions, l'APC décide en décembre 2003 de suspendre sa politique de libéralisation des prix dans le secteur

⁴⁸⁸ L. Paul Bremer, *My Year in Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope*, New York, Simon and Schuster, 2006 à la p 66.

⁴⁸⁹ Memo from Tom Foley to Paul Bremer, « Recommendation for Liberalizing Energy Prices », November 16, 2003.

⁴⁹⁰ Christopher Foote, William Block, Keith Crane & Simon Gray, « Economic Policy and Prospects in Iraq », 2004 *Journal of Economic Perspectives* 18: 3, 47 à la p 67.

⁴⁹¹ Saumya Mitra, « Price Liberalization and Safety Net Protection », July 18, 2003, dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 217.

⁴⁹² *Ibid.* à la p 218.

⁴⁹³ Del Castillo, *supra* note 333 à la p 203.

énergétique.⁴⁹⁴ L'échec des réformes en période de crise transitionnelle fait écho à l'échec de la tentative d'annexion britannique de la Mésopotamie en 1917.

1.2.2.2.1.3.2 Coupure des subventions à l'alimentation

À l'époque du Programme Pétrole contre Nourriture (1995-2003), chaque citoyen iraquien recevait mensuellement un panier de nourritures. L'APC entend « monétiser » ces subventions, c'est-à-dire reverser un montant d'argent à la place du panier de nourritures afin de stimuler le secteur privé et libéraliser le secteur primaire.⁴⁹⁵ Les coupons alimentaires seraient remplacés par un système de carte bancaire. Toutefois, l'objectif de monétisation des produits alimentaires rencontre des obstacles logistiques et politiques. Logistiquement, la conversion au système bancaire impliquait l'ouverture de trois millions nouveaux comptes bancaires.⁴⁹⁶ Politiquement, la monétisation n'est pas une mesure populaire, puisqu'un sondage de novembre 2003 révélera que 90 % de la population iraquienne préfère la poursuite du programme de distribution alimentaire à la proposition de réforme de la Puissance occupante.⁴⁹⁷ En conséquence, l'APC ne sera pas en mesure de poursuivre ses réformes de monétisation de la distribution alimentaire.⁴⁹⁸ Elle abandonne la poursuite des réformes entre les mains du Conseil de gouvernement iraquien, durant le transfert de souveraineté au courant de l'année 2004.

1.2.2.2.1.3.3 Abandon des monopoles publics

En juin 2003, le responsable aux réformes économiques Scott McPherson assure la transition vers l'État de marché en réformant les entreprises, institutions et ministères

⁴⁹⁴ Memo from Tom Foley to Paul Bremer, « Weekly Update and follow-up to issues raised at our meetings last week », September 7, 2003, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 219.

⁴⁹⁵ Christopher Foote, William Block, Keith Crane & Simon Gray, « Economic Policy and Prospects in Iraq », 2004 *Journal of Economic Perspectives* 18: 3, 47 à la p 67.

⁴⁹⁶ Memo from Tom Foley to Paul Bremer, « Transition of the food delivery system after monetization of the Food Basket », October 28, 2003, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 221.

⁴⁹⁷ Memo from Don Hamilton to Paul Bremer, « Poll: 9 of 10 Prefer Food Basket to Cash », December 29, 2003, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 221.

⁴⁹⁸ *Ibid.* à la p 221.

publics. Sous l'ancien régime, l'économie iraquienne dépendait de ses 189 entreprises publiques. Toutefois, afin d'ouvrir les marchés publics aux investisseurs étrangers, l'APC organise le démantèlement des compagnies de service public iraquiennes, uniques fournisseurs de biens de consommation, de produits industriels et de services publics essentiels à la population.⁴⁹⁹ Ces compagnies représentent 90 pour cent de la capacité industrielle du pays, et emploient un huitième de la population active.⁵⁰⁰

Or, selon les estimations de la puissance administratrice, l'efficacité du programme de reconstruction repose sur l'abandon des monopoles publics.⁵⁰¹ Le responsable en chef des finances de l'APC, David Oliver, recommande dans son rapport sur le budget de l'année fiscale 2003 d'« éviter les dépenses dans le secteur public, car les compagnies publiques sont dysfonctionnelles [...] ». ⁵⁰² À l'instar des services ottomans stigmatisés par l'occupant britannique, les monopoles publics irakiens sont jugés inefficaces, désuets et gérés par des fonctionnaires incompetents.⁵⁰³

Aussi, les infrastructures de ces entreprises sont dans un état de délabrement avancé depuis les bombardements de la Coalition et les tirs d'artillerie en Iraq. Les destructions de biens publics et le pillage systématique des ministères à la suite de l'invasion s'élèvent, selon les premières estimations, à \$400 millions.⁵⁰⁴ Même avant l'invasion, ces entreprises délabrées par le régime de sanctions internationales ne subsistaient que grâce aux subventions publiques du Gouvernement baasiste qui s'élevaient à \$500 millions.⁵⁰⁵ En 2003, l'APC réduira les subventions aux

⁴⁹⁹ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 90.

⁵⁰⁰ Allaoua Zoubida et al., « State Owned Enterprises Reform in Iraq », World Bank: Reconstructing Iraq Working Paper no. 2, Washington D.C., July 26, 2004.

⁵⁰¹ Roland Paris, *At War's End Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004 à la p 17.

⁵⁰² Memo from David Oliver to Paul Bremer, « Budget Timeline and Process for July-December 2003 and January-December 2004 », June 16, 2003, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 198.

⁵⁰³ Voir Christopher Doran, *Making the World Safe for Capitalism: How Iraq Threatened the US Economic Empire and had to be Destroyed*, London : New York, Pluto Press, 2012 à la p 141.

⁵⁰⁴ Rajiv Chandasekaran, *Imperial Life in the Emerald City: inside Iraq's Green Zone*, New York, Alfred A. Knopf, 2006 à la p 122.

⁵⁰⁵ Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 223.

entreprises de \$500 millions à \$245 millions afin d'encourager le transfert des services publics vers le secteur privé.⁵⁰⁶

En juillet 2003, McPherson gèle les comptes bancaires des entreprises publiques irakiennes et organise un moratoire sur leurs dettes. Les dettes des compagnies publiques regroupent 10 % du budget étatique, soit \$800 millions.⁵⁰⁷ Ces dettes seront toutes annulées.⁵⁰⁸ En contrepartie de l'annulation des dettes des entreprises publiques, l'APC choisit de financer uniquement les entreprises ayant, à ses yeux, une « vocation pratique ». ⁵⁰⁹ En septembre 2003, seul un tiers des entreprises publiques sont autorisées à rouvrir.⁵¹⁰ À terme, l'APC vise à libéraliser l'économie planifiée irakienne en épuisant les réserves financières des entreprises publiques.⁵¹¹ Parmi les 189 entreprises publiques, vingt-six d'entre elles ne sont pas financièrement autonomes et ainsi reclassées en tant qu'organismes gouvernementaux à la charge de l'État. Sur la base de leur état financier, vingt-cinq entreprises ne sont pas jugées suffisamment autonomes et doivent être fermées. Quatre-vingt-cinq autres entreprises, soit 45 % d'entre elles, sont jugées être candidates au programme de privatisation.⁵¹²

En supplément des fonds publics économisés grâce à la réduction des subventions à l'énergie et à l'alimentation, le coût de la masse salariale annuelle à la charge du gouvernement irakien serait réduit de \$88 millions en 2005. Les économies sur trois ans s'élèveraient à \$300 millions.⁵¹³ Toutefois, le programme de privatisation des

⁵⁰⁶ *Ibid.*

⁵⁰⁷ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 91.

⁵⁰⁸ Memo from Peter McPherson to Paul Bremer, « Working Capital of State-Owned Enterprises », June 19, 2003, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 223.

⁵⁰⁹ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 91.

⁵¹⁰ International Monetary Fund, « Iraq: Macroeconomic Assessment », October 21, 2003 à la p 9.

⁵¹¹ Memo from Peter McPherson to Paul Bremer, « Working Capital of State-Owned Enterprises », June 19, 2003, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 225.

⁵¹² Memo from Tom Foley to Paul Bremer, « Privatization Memo », October 4, 2003, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 225.

⁵¹³ Memo from Tom Foley to Paul Bremer, « SOE Transition Plan Costs », December 17, 2003, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 225.

entreprises publiques de l'APC n'aboutit pas en raison de l'opposition de la population iraquienne et du Conseil de gouvernement intérimaire au projet.⁵¹⁴ L'APC n'abandonnera ses plans de privatisation qu'avec la montée de la violence en Iraq. En décembre 2003, l'administrateur Paul Bremer informe le Président Bush qu'en raison de la priorité donnée à la sécurité, la réforme des entreprises d'État est momentanément interrompue. À l'image du projet avorté de libéralisation des prix du carburant et de la nourriture, la privatisation des entreprises publiques irakiennes est avortée en raison du mouvement d'opposition politique irakien. Miroir de la révolte nationaliste de 1920, le mécontentement des populations assiégées s'exprime par un rejet catégorique des efforts de libéralisation de l'APC.

1.2.2.2.2 Abrogation du droit économique irakien

Dans l'exercice de sa violence destructrice de droit, l'APC abroge le droit de la planification socialiste des moyens de production (1.2.2.2.2.1) et confisque le trésor irakien pour abolir l'ancienne devise baasiste (1.2.2.2.2.2).

1.2.2.2.2.1 Abrogation du droit de la planification socialiste des moyens de production

Bénéficiant de l'immunité de juridiction sur le territoire occupé⁵¹⁵, l'APC abroge le droit d'ancien régime. Le Décret No. 39 qui abroge « toute loi sur les investissements étrangers existante⁵¹⁶ » est en contradiction avec l'Article 43 de la Convention de La Haye de 1907 qui oblige l'occupant à prendre « toutes les mesures qui dépendent de lui en vue de rétablir et d'assurer, autant qu'il est possible, l'ordre et la vie publics en respectant, sauf empêchement absolu, les lois en vigueur dans le pays.⁵¹⁷ »

⁵¹⁴ *Ibid.* à la p 226.

⁵¹⁵ Voir Coalition Provisional Authority, Order Number 17: « Status of the Coalition, Foreign Liaison Missions, Their Personnel, and Contractors », 26 juin 2003, s 1(3) & 1(5).

⁵¹⁶ Voir CPA/ORD/19 Sept. 2003/39 Coalition Provisional Authority, « Foreign Investment », Order No. 39, CPA/ORD/19 September 2003/39, Section 3, § 1: « all existing foreign investment law ».

⁵¹⁷ *Convention (IV)*, *supra* note 72, art. 43.

Néanmoins, les réformes du droit commercial sont considérées nécessaires pour favoriser le « développement économique » et satisfaire le programme de reconstruction de l'occupant.⁵¹⁸

Sous le régime baasiste, les mesures protectionnistes en place prémunissaient les sociétés d'État de la concurrence internationale, et prévoyaient un régime d'inspection et de droits de douane dissuadant l'entrée de capitaux étrangers. Or, sous prétexte que le cadre commercial iraquien est déficient, l'APC abroge les barrières commerciales de l'ancien régime⁵¹⁹ pour établir un régime juridique propice à l'accueil des capitaux étrangers.⁵²⁰ Le régime iraquien d'« économie planifiée⁵²¹ » est destitué, en particulier:

- L'organisation socialiste des moyens de production (art. 1) et la planification économique sous la responsabilité de l'État (art. 12, Constitution iraquienne de 1990) ;
- La prohibition constitutionnelle de la propriété privée sur les ressources naturelles et les moyens de production élémentaires (art. 13, Constitution iraquienne de 1990⁵²²) ;

⁵¹⁸ US Office of Management and Budget, « Report to Congress Pursuant to Section 1506 of the Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act, 2003 (Public Law 108-11) », Washington D.C., June 2003, 2.

⁵¹⁹ Theodore Kassinger et Dylan Williams, « Commercial Law Reform Issues in the Reconstruction of Iraq », (2014) 33:1 Ga J Int Comp Law 217.

⁵²⁰ Roman David, « From Prague to Baghdad: Lustration Systems and their Political Effects », 2006 Government and Opposition 41:3, 347; Siddiqui, *supra* note 375.

⁵²¹ Voir Articles 10 à 16 de la Constitution intérimaire d'Iraq de 1970, publiée à Bagdad le 10 mars 1971 par le Ministère de l'information dans la Gazette hebdomadaire de la République d'Iraq, No. 10, aux pp. 3 & 4.

⁵²² « Les ressources nationales et les moyens de production de base sont la propriété du peuple. Ils sont directement investis par l'Autorité centrale de la République iraquienne, selon les exigences générales de l'économie nationale planifiée. » Article 13 de la Constitution intérimaire d'Iraq de 1990 [appliquée mais non promulguée], publié par l'Université de Wuerzburg ; voir également International Business Publication, *Iraq Country Study Guide*, Vol. 1 à la p 196.

- L'inviolabilité de la propriété et des services publics : (art. 15, Constitution iraquienne de 1990⁵²³) ;
- Sauf disposition contraire prévue par la loi, la propriété étrangère sur les biens immeubles est prohibée (art. 18, Constitution iraquienne de 1990) ;
- La prohibition du droit des investissements directs étrangers pour les ressortissants étrangers non-résidents d'États arabes (art. 12, Loi sur les compagnies No. 21 de 1997) ;
- L'obligation prévue par la loi sur les accords de représentation commerciale que toute personne représentant une société de transaction commerciale soit de nationalité iraquienne et soit « fidèle à sa patrie » (art. 4, Loi sur les accords de représentation commerciale No. 50, 2000) ;
- L'absence de dispositions adéquates pour la résolution des différends en cas de résiliation unilatérale des accords de commerce ;
- Les lois et règlements régissant l'octroi de licences de commercialisation et les certificats de propriété intellectuelle (art. 4(7), Directive No. 5 relative aux compagnies étrangères et leurs filiales exerçant leurs activités en Iraq, 1980);
- L'absence de protection des droits de propriété intellectuelle en raison de la non-ratification par l'Iraq des Conventions internationales pertinentes (OMPI, ADPIC) ;
- L'absence de « transparence » dans la conclusion des marchés publics.⁵²⁴

⁵²³ « La propriété remplit une fonction sociale et ne saurait être détachée des objectifs sociaux de l'État. » *Ibid.*

⁵²⁴ Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 222.

Toutes ces dispositions prévues et garanties par le régime de droit commercial socialiste sont abolies par l'occupant en sa qualité de détenteur du pouvoir déconstituant de droit.⁵²⁵

1.2.2.2.2 Confiscation du Trésor iraquien et abolition de l'ancien régime monétaire

Une fois le territoire occupé, le Trésor public iraquien passe sous l'autorité de l'occupant. John Taylor, sous-secrétaire au Trésor des États-Unis entre 2001 et 2005, révèle que les opérations de transaction monétaire avaient été soigneusement préparées des mois avant l'invasion de l'Iraq.⁵²⁶ Le 20 mars 2003, dès le premier jour de déclenchement des hostilités, le Décret présidentiel 13290 suit les recommandations du Trésor et autorise le dégel des avoirs irakiens, qui seront par la suite distribués aux contractants de l'APC.⁵²⁷ Les fonds de l'ancien régime détenus par les banques étrangères sont décaissés sur ordre présidentiel et transférés au Trésor états-unien.⁵²⁸ Les fonds sollicités pour assurer la continuité de l'État en période de destitution du régime baasiste sont puisés à même les avoirs irakiens, jusqu'à ce qu'un système permanent soit établi. Les avoirs internationaux de l'Iraq, débloqués par le Trésor des États-Unis, servent à financer de nouveaux contrats d'équipement et de reconstruction. La collecte des taxes et impôts passe également, comme à l'époque britannique, sous le contrôle de la Puissance occupante, qui est tenue de préserver le régime en place conformément au DIH en vigueur.⁵²⁹ Or, les responsables du Trésor états-unien profitent de l'occupation pour réformer la répartition de l'impôt auprès des différents ministères irakiens. Pour faciliter de telles opérations, l'APC suspend

⁵²⁵ Siddiqui, *supra* note 375.

⁵²⁶ John B. Taylor, *Global Financial Warriors: The Untold Story of International Finance in the Post-9/11 World*, WW Norton, 2007.

⁵²⁷ Executive Order 13290, « Confiscating and Vesting Certain Iraqi Property », 20 mars 2003.

⁵²⁸ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 31.

⁵²⁹ « Si l'occupant prélève, dans le territoire occupé, les impôts, droits et péages établis au profit de l'Etat, il le fera, autant que possible, d'après les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur et il en résultera pour lui l'obligation de pourvoir aux frais de l'administration du territoire occupé dans la mesure où le Gouvernement légal y était tenu. » Article 48 de la Convention (IV) de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949.

les anciennes lois fiscales.⁵³⁰ Elle autorise également la Banque centrale à prêter aux ministères irakiens sans autorisation préalable nécessaire du Ministère des Finances.⁵³¹

Entre le 15 octobre 2003 et le 15 janvier 2004, l'ancien Dinar du régime baasiste est mis hors de circulation et remplacé par une nouvelle monnaie adossée au Dollar états-unien.⁵³² La juridiction monétaire des États-Unis sur les transactions commerciales de l'Iraq est rétablie, après une brève période entre le 24 septembre 2000 et le 5 juin 2003 durant laquelle l'Iraq avait choisi de vendre son pétrole en devise européenne.⁵³³ Un mois après la déclaration présidentielle de fin des hostilités, le marché des pétrodollars est restauré.⁵³⁴ Du point de vue monétaire, le Trésor des États-Unis prévient la menace que représente l'Euro à la suprématie du Dollar dans la région du Moyen-Orient. Pour abriter les fonds irakiens des actions en recouvrement des créanciers européens⁵³⁵, le Trésor établit un moratoire sur la dette irakienne durant l'été 2003.⁵³⁶ La transition monétaire encadrée par l'occupant permet d'exproprier les anciens collaborateurs du régime déchu au profit de compagnies anglo-saxonnes.

⁵³⁰ CPA Order Number 37, « Tax Strategy for 2003 », CPA/ORD/19 September 2003/37.

⁵³¹ CPA Order Number 18, « Measures to Ensure the Independence of the Central Bank of Iraq », July 7, 2003.

⁵³² IMF, *Iraq: Use of Fund Resources—Request for Emergency Post-Conflict Assistance—Staff Report*, Washington, D.C., September, Country Report No. 04/325, 2004, Box 1: 7; John Taylor, *Global Financial Warriors*, New York, W.W. Norton & Company, 2007, chapter 8.

⁵³³ Voir William R. Clark, *Petrodollar Warfare: Oil, Iraq and the Future of the Dollar*, Gabriola Island, Canada: New Society, 2005 à la p 28; David Graeber, *Debt – The First 5,000 Years*, New York, Melville House, 2011 à la p 367.

⁵³⁴ Voir Carola Hoyos & Kevin Morrison, « Iraq returns to international oil market », *Financial Times*, 5 juin 2003.

⁵³⁵ John B. Taylor, *Global Financial Warriors: The Untold Story of International Finance in the Post-9/11 World*, WW Norton, 2007, aux pp. 260-262.

⁵³⁶ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 86.

1.2.3 Les effets économiques et politiques de l'extériorisation du pouvoir déconstituant secondaire de droit en Iraq

La dissolution de l'ancien régime produit des effets économiques (1.2.3.1) et politiques (1.2.3.2) similaires aux effets induits par le démembrement de l'Empire ottoman sous tutelle britannique.

1.2.3.1 Les effets économiques

À l'image du précédent britannique, le pouvoir déconstituant secondaire exproprie les avoirs étrangers (1.2.3.1.1) et locaux (1.2.3.1.2).

1.2.3.1.1 Expropriation des entrepreneurs russes et français au profit de compagnies anglo-saxonnes

À l'image des pratiques d'expropriation des intérêts allemands et ottomans par la Grande-Bretagne, l'occupation états-unienne exproprie sans compensation les investissements russes et français en Iraq.⁵³⁷ Les suspensions et annulations de contrats d'État préalablement souscrits avec la Russie et la France permettent d'accommoder les intérêts des Puissances membres de la Coalition armée.⁵³⁸ Après avoir été respectivement premier et second partenaire commercial avec l'Iraq dans les années 1980, la Russie et la France perdent à la suite de l'invasion des parts de marché considérables en Iraq. Parmi les US\$57 milliards d'obligations commerciales et de promesses d'achat de biens et de services souscrites par le Gouvernement iraquien, 90 % d'entre elles étaient conclues avec des compagnies publiques et privées russes dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications.⁵³⁹ Or, quatre-

⁵³⁷ Gathii, « War, Commerce », *supra* note 59 à la p 21.

⁵³⁸ Voir R Rex J. Zedalis, *Claims against Iraqi Oil and Gas – Legal Considerations and Lessons Learned*, Cambridge University Press, 2010, à la p 6.

⁵³⁹ *Ibid.* à la p 6.

vingts pour cent des créances russes sont effacées en conséquence de l'invasion.⁵⁴⁰ Ayant investi dans des opérations de forage en Iraq sous le régime de Saddam Hussein, la compagnie d'État russe Lukoil subit de lourdes pertes en raison des effacements de créance.⁵⁴¹

Quant aux contrats pétroliers de la compagnie française Total, accusée de malversations et de corruption dans le dossier Pétrole contre Nourriture⁵⁴², ils seront suspendus en faveur de sa concurrente britannique *British Petroleum* qui négocie en priorité de nouveaux contrats d'exploration et d'exploitation pétrolière avec le nouveau Gouvernement Maliki.⁵⁴³ Le Groupe Total est ainsi sanctionné pour avoir commercé avec le régime de Saddam Hussein durant la période d'embargo et pour s'être livré, d'après les États-Unis, au trafic d'influence. D'après le Rapport des Nations Unies sur le Programme « Pétrole contre nourriture », Total avait, tout au long des années quatre-vingt-dix, surfacturé ses services en Iraq afin d'obtenir des contrats d'acquisition de pétrole iraquien provenant d'allocations illicites à des

⁵⁴⁰ Voir Frederick D. Barton & Bathsheba N. Crocker, « A Wiser Peace: An Action Strategy for a Post-Conflict Iraq », Center for Strategic and International Studies, 23 janvier 2003 à la p 4.

⁵⁴¹ Philippe Le Billon & Fouad El Khatib, « From free oil to 'freedom oil': Terrorism, war and US geopolitics in the Persian Gulf », 2004 *Geopolitics* 9:1, 109 à la p 124.

⁵⁴² Le Conseil de sécurité des Nations Unies avait établi par le truchement de sa Résolution 986 en date 14 avril 1995 un Programme international Pétrole contre Nourriture permettant à l'Iraq de vendre ses produits pétroliers afin de financer l'acquisition de biens humanitaires. Le Rapport Volker établira plus tard que ce programme a donné lieu à de vastes trafics d'influence entre le Gouvernement iraquien et la compagnie française Total, avec l'assentiment de hauts fonctionnaires des Nations Unies. « L'enquête a montré que Total avait acquis 37 contrats de vente de pétrole iraquien sur le marché secondaire durant cette période, parmi lesquels 30 auraient donné lieu au versement de surcharges. » Voir Valérie de Senneville, « Pétrole contre nourriture : Total à nouveau devant la justice », *Les Échos*, 14 octobre 2015. Voir également Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, « Final Report on the Management of the Oil-for-Food Programme », Nations unies, New York, 27 octobre 2005. Sur la gestion onusienne du programme Pétrole contre Nourriture, voir David Malone, *The International Struggle Over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980-2005*, Oxford University Press, 2006, aux pp. 118-151.

⁵⁴³ « BP was concerned that if Washington allowed TotalFinaElf's existing contract with Saddam Hussein to stand after the invasion it would make the French conglomerate the world's leading oil company. » Voir Paul Bignell, « Secret memos expose link between oil firms and invasion of Iraq », *The Independent*, 11 Septembre 2015.

personnes privées.⁵⁴⁴ Ce rapport servira de justificatif pour l'expropriation sans juste compensation de Total en Iraq.⁵⁴⁵

L'annulation des créances russes et françaises sur l'Iraq bénéficie aux compagnies états-uniennes et britanniques. Au terme du premier cycle d'appel d'offres de 2009, les principales ententes de « service technique » sont conclues avec les compagnies *British Petroleum* et *Exxon Mobil*, pour une durée de vingt ans. Aussi, les principaux sous-traitants de l'industrie pétrolière sont détenus par des actionnaires états-uniens, qui partagent à l'heure actuelle la majorité des contrats de forage, d'équipement, et de manutention des puits irakiens évalués à \$8 milliards par an.⁵⁴⁶ De ce point de vue, l'Iraq est « de nouveau un pays à conquérir et les compagnies anglo-saxonnes ne peuvent que bénéficier de ce « *new deal* » pétrolier, dont elles étaient précédemment absentes.⁵⁴⁷ » La violence destructrice de droit ancien pose les fondements d'un nouvel ordre économique au service des intérêts commerciaux de la Puissance occupante.

1.2.3.1.2 Expropriation des services publics irakiens au profit de compagnies étrangères

En l'absence de protection du domaine public irakien par les forces d'occupation, les institutions et entreprises d'État sont pillées et saccagées.⁵⁴⁸ Une fois le territoire occupé, l'inaction des militaires pour rétablir les services d'eau, d'électricité, d'essence à la pompe, ainsi que la collecte des ordures contribue à désagréger les

⁵⁴⁴ Voir Independent Inquiry Committee, *supra* note 542.

⁵⁴⁵ Paul Bignell, « Secret memos expose link between oil firms and invasion of Iraq », *The Independent*, 11 Septembre 2015.

⁵⁴⁶ Andrew E. Kramer, « In Rebuilding Iraq's Oil Industry, U.S. Subcontractors Hold Sway », *The New York Times*, 16 juin 2011.

⁵⁴⁷ Philippe Sébille-Lopez, *Géopolitiques du Pétrole*, Armand-Colin, 2006 à la p 395.

⁵⁴⁸ Voir Peter Stone & Joanne Farchakh Bajjaly (dir.), *The Destruction of Cultural Heritage in Iraq*, Melton, UK: Boydell & Brewer Ltd, 2008; Raymond William Baker, Shereen T. Ismael & Tareq Y. Ismael (dir.), *Cultural Cleansing in Iraq: Why Museums Were Looted, Libraries Burned and Academics Murdered*, Pluto Press, 2010.

appareils d'État⁵⁴⁹, donnant ainsi champ libre à la privatisation subséquente des institutions. Les monuments historiques, ainsi que les bibliothèques⁵⁵⁰, palaces, mosquées, centres sociaux et autres symboles culturels irakiens sont abandonnés, en violation de l'obligation pour l'occupant de protéger les édifices et lieux publics.⁵⁵¹

Pour des raisons de « priorité militaire »⁵⁵², les établissements socioculturels ne bénéficient pas de la protection de l'armée, alors que les Ministères de l'Intérieur et de l'Énergie le sont. En conséquence, quinze mille artefacts du Musée national à Bagdad sont portés disparus.⁵⁵³ Les dommages causés à l'Académie des Sciences d'Iraq sont évalués à US\$1 million.⁵⁵⁴ 84 % des universités, incluant 2000 laboratoires de recherche, sont pillés et endommagés.⁵⁵⁵ La population irakienne, qui autrefois bénéficiait de services sociaux et d'infrastructures de qualité financées par la rente pétrolière, est plongée dans le dénuement. La « débaasification » fournit le prétexte politique à l'armée pour démanteler les services administratifs, détruire les archives, les registres de propriété publique et privée, les budgets ministériels, le système de santé, d'éducation, des arts et des médias.

⁵⁴⁹ Nora Bensahel et al., *After Saddam: Prewar Planning and the Occupation of Iraq*, Rand Corporation, 2008 à la p xxv.

⁵⁵⁰ Ian M. Johnson, « The impact on libraries and archives in Iraq of war and looting in 2003 – A preliminary assessment of the damage and subsequent reconstruction efforts », 2005 *The International information & library review* 37:3, 209.

⁵⁵¹ Voir Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, annexe à la Convention concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre du 18 octobre 1907, article 27; Préambule de la Convention de La Haye pour la protection des biens culturels en cas de conflit armé du 14 mai 1954.

⁵⁵² General Richard Myers, cité dans Matthew D. Thurlow, « Protecting Cultural Property in Iraq: How American Military Policy Comports with International Law », 2005 *Yale Human Rights & Development Law Journal* 8, 153 à la p 177.

⁵⁵³ Milbry Polk, & Angela MH Schuster, *The looting of the Iraq Museum, Baghdad: the lost legacy of ancient Mesopotamia*, Harry N Abrams Inc, 2005; Cara Buckley, « Rare Look Inside Baghdad Museum », *New York Times*, December 12, 2007, cité dans Raymond William Baker, Shereen T. Ismael & Tareq Y. Ismael (dir.), *Cultural Cleansing in Iraq: Why Museums Were Looted, Libraries Burned and Academics Murdered*, Pluto Press, 2010 à la p 26.

⁵⁵⁴ Voir Ghali Hassan, « The Destruction of Iraq's Educational System under US Occupation », Centre de recherche sur la mondialisation, Global Research, 11 mai 2005.

⁵⁵⁵ *Ibid.*

Une fois le secteur public dépouillé, les compagnies privées anglo-saxonnes s'emparent des parts de marché dans la reconstruction économique des territoires occupés. *A contrario*, les compagnies et entrepreneurs irakiens en sont écartés. L'APC décerne 74 % de contrats signés sur décaissement du Fonds de Développement pour l'Iraq à des firmes états-uniennes et seulement 2 % à des compagnies irakiennes.⁵⁵⁶ L'APC exclut les entreprises irakiennes des procédures de passation de contrats de marché public rédigés en Anglais.⁵⁵⁷

La transformation économique du territoire sous occupation militaire paupérise la société civile irakienne. D'une part, la concentration du secteur pétrolier entre les mains des ingénieurs de l'armée d'occupation décourage l'emploi local, provoquant un taux de chômage élevé parmi les anciens employés du secteur public limogés par l'APC.⁵⁵⁸ D'autre part, la Puissance occupante préfère recourir aux travailleurs migrants philippins plutôt qu'irakiens sur les bases militaires et les chantiers de reconstruction.⁵⁵⁹ Cette discrimination raciale à l'emploi renvoie à la pratique de l'administration civile britannique, qui employait des travailleurs indiens sur les sites de construction mésopotamiens.

La population sous occupation assiste, impuissante, à la dérégulation de la protection sociale et du droit du travail. Le Décret No. 30 libéralise le marché du travail.⁵⁶⁰ Les expropriations collectives se traduisent par un licenciement massif et un phénomène de déplacement forcé de populations. Un Rapport au Congrès des États-Unis de décembre 2003 estime que « le taux élevé de chômage en Iraq est une source

⁵⁵⁶ Tripp, *supra* note 53 à la p 290.

⁵⁵⁷ Del Castillo, *supra* note 333 à la p 200.

⁵⁵⁸ Voir Mitchell Timothy, *Petrocratia. La démocratie à l'âge du carbone*, Alfortville, Edition Ere, 2011.

⁵⁵⁹ Voir Lee Wang, « Someone Else's War », documentaire PBS, 2011; voir également Migrant Rights, « Migrant workers caught up in Libya and Iraq conflicts », 14 août 2014, en ligne: < <http://www.migrant-rights.org/2014/08/migrant-workers-caught-up-in-libya-and-iraq-conflicts/> >.

⁵⁶⁰ Michael Welch, « Ordering Iraq: Reflections on power, discourse, & neocolonialism », 2008 *Critical Criminology* 16:4, 257 à la p 263.

persistante d'insécurité et d'instabilité pour le pays.⁵⁶¹ » Un autre Rapport du Ministère du Plan et du Développement de février 2004 estime que le taux d'inactivité est de 28 % et que le taux de sous-emploi est de 21,6 %.⁵⁶² Malgré la mise en place d'un Programme Accéléré de Reconstruction de l'Iraq (« *Accelerated Iraqi Reconstruction Program* ») doté de \$172 millions, la situation de l'emploi se dégrade et l'Iraq sombre dans la violence civile armée.⁵⁶³ En raison des pratiques d'accumulation privative étrangères engendrées par le conflit, le taux de chômage de la population en âge de travailler atteint 60 % en 2006.⁵⁶⁴ De nombreux jeunes irakiens démunis entrent alors dans les rangs de mouvements insurrectionnels et dynamitent les convois de matériel à destination des chantiers de reconstruction sur lesquels ils sont privés d'emploi.⁵⁶⁵ À l'image des communautés tribales et nomades révoltées contre la présence britannique en 1920, les populations expropriées organisent la résistance contre le régime d'occupation.

1.2.3.2 Les effets politiques de l'extériorisation du pouvoir déconstituant secondaire de droit en Iraq

À la manière de l'occupant britannique, l'occupant états-unien démantèle les compagnies d'État, congédie les fonctionnaires, déplace les populations et réprime les populations insurgées. Pareil au congédiement des fonctionnaires ottomans, les anciens fonctionnaires du régime baasiste sont limogés sans compensation. La purge systématique de tous les cabinets ministériels et de la garde nationale, quel que soit le grade, immobilise le pays. Les effets du Décret No. 2 suscitent une grave crise

⁵⁶¹ Section 2207 Report to Congress, December 29, 2003.

⁵⁶² Memo from Andrew Golezinski to Exec Sec, « Ministry of Planning and Development Cooperation Unemployment Survey », February 8, 2004, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 235.

⁵⁶³ L. Paul Bremer, Memorandum For Record, « Accelerating Iraqi Reconstruction Programs », April 22, 2004.

⁵⁶⁴ UN Assistance Mission for Iraq (UNAMI), « Human Rights Report », January-March 2007 à la p21; James A. Baker III & Lee H. Hamilton, *The Iraq Study Group Report*, Vintage Books, 2006 à la p 23.

⁵⁶⁵ Voir Keith W. Mines, CPA Governance Coordinator, Al Anbar Province, « Coalition Provisional Authority Trip Report: The Cornered Tiger: Iraq's Sunnis After Saddam », December 16, 2003.

transitionnelle, puisque les mesures de démobilisation ne sont pas accompagnées d'un processus de réintégration des anciens combattants et membres des services d'ordre et de sécurité. Des centaines de milliers de jeunes militaires irakiens se retrouvent à la rue du jour au lendemain sans indemnisation de licenciement.⁵⁶⁶ La politique de licenciement systématique provoque la paralysie de l'État. Essentiellement, le processus de « débaasification » a éliminé la capacité de l'Irak à se gouverner. À la création d'État postcolonial sous occupation britannique succède la destruction d'État néolibérale sous occupation états-unienne.

Toutefois, en raison de l'opposition de la population irakienne aux projets de réforme libérale, la privatisation des entreprises publiques n'aboutit pas.⁵⁶⁷ La crainte de voir des entreprises et des investisseurs étrangers démanteler et s'appropriier les entreprises d'État entraîne l'interruption des tentatives de privatisation. Par conséquent, le Conseil de gouvernement décrète dans sa Décision No. 90 « l'arrêt des plans et des activités visant à privatiser les entreprises publiques, afin de procéder à une étude de l'état de ces entreprises et d'évaluer les obstacles sociaux, économiques et politiques liés à leur privatisation. »⁵⁶⁸ La suspension des réformes se prolongera en raison de la poursuite de la guerre civile.

La « débaasification » a contribué à l'émergence de groupes armés non étatiques tels que Daesh.⁵⁶⁹ Elle a divisé la carte électorale selon des lignes de fracture ethniques⁵⁷⁰, de sorte que « les diversités locales » se sont transformées en « identités

⁵⁶⁶ Voir Miranda Sissons & Abdulrazzaq Al-Saiedi, « A Bitter Legacy: Lessons of De-Baathification in Iraq », International Center for Transitional Justice, 2013, en ligne:

<<https://www.ictj.org/publication/bitter-legacy-lessons-de-baathification-iraq/>>.

⁵⁶⁷ Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 226.

⁵⁶⁸ Iraqi Governing Council Decision No. 90, cite dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 227.

⁵⁶⁹ Robert Bejesky, « CPA Dictates on Iraq: Not an Update to the Customary International Law of Occupation but the Nucleus of Blowback with the Emergence of Isis », 2014 Syracuse J. Int'l L. & Com. 42, 273; Dexter Filkins, « Did George W. Bush Create ISIS? », The New Yorker, 15 mai 2015; Neil Swidey, « Where did ISIS come from? », Boston Globe, 10 mars, 2016.

⁵⁷⁰ Myriam Benraad, « Irak: turbulences politiques et retrait militaire », 2010 Politique étrangère 3, 635.

létales ». ⁵⁷¹ Dès 2003, l'APC exclut les élites de l'ancien régime du Conseil de gouvernement iraquien. ⁵⁷² Alors que les Britanniques avaient essentialisé et discriminé « les Chiites » durant la période du mandat, voilà que les États-Unis essentialisent et excluent « les Sunnites » au nom d'une politique d'« assainissement politique » et de « lutte contre la corruption ». ⁵⁷³ La politique de débaasification est le pendant contemporain du démantèlement politique, économique et social de l'ancien régime ottoman. En effet, la débaasification reproduit la politique discriminatoire de la Grande-Bretagne envers les Turcs et les Chiites, et provoque une réaction identique de l'occupé : la révolte.

À mesure que l'occupant démantèle les institutions de l'ancien régime, des milices d'auto-défense organisent la contre-violence pour s'emparer des sièges du pouvoir local: elles se nomment Armée islamique en Iraq, Mouvement de Résistance islamique (en référence à la brigade révolutionnaire de 1920), Front islamique pour la Résistance iraquienne, Armée de Mohamed, État islamique d'Iraq, Armée des Califes guidés par la Vertu... ⁵⁷⁴ Comme Najaf l'était en 1920, Falloujah devient le symbole de la résistance aux forces d'occupation. L'autorité de l'APC et du Conseil de gouvernement provisoire est questionnée. En période d'insécurité, les insurgés contestent l'interdiction de former des groupes armés ou des milices qui ne seraient pas sous les ordres de la structure de gouvernement transitoire. ⁵⁷⁵ Au sein de la résistance iraquienne, l'alliance des mouvements patriotiques avec les islamistes sunnites hostiles à l'occupation et à la prise de pouvoir des chiites est la conséquence directe du démembrement de l'armée iraquienne. Les anciens membres du parti Baas, démis de leurs fonctions, épaulés par les militants islamistes de la région qui profitent

⁵⁷¹ Marshall Sahlins, « Iraq – The State-of-nature effect », 2011 *Anthropology Today* 27:3 à la p 26.

⁵⁷² Voir Dodge, *supra* note 93 à la p 471.

⁵⁷³ Luizard *supra* 7 à la p 67.

⁵⁷⁴ Anthony H. Cordesman, « Fallujah, Sadr, and the Eroding US Position in Iraq 2 « Center for Strategic and Int'l Studies », 30 avril, en ligne: < <http://www.csis.org/features/iraq.fallujah.pdf> >.

⁵⁷⁵ Voir Art. 27(B), « Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period », Coalition Provisional Authority, 8 mars 2004, en ligne: < <http://www.iraqcoalition.org/government/TAL.html> >.

de la porosité des frontières irakiennes pour s'infiltrer dans le pays, forment une alliance de circonstance pour lutter contre l'occupant et le régime collaborateur. L'occupant états-unien aura alors, recours, comme l'occupant britannique avant lui, à des campagnes de bombardement aérien pour maintenir l'ascendant militaire.

Pour conclure l'étude du *pouvoir déconstituant de droit* en Iraq, un constat général se dégage : en miroir aux Hauts Commissaires britanniques, les administrateurs états-uniens ont dissout l'État occupé, abrogé les lois économiques du territoire occupé, exproprié les collectivités, désorganisé la fonction publique, saisi les avoirs fonciers et financiers, et renforcé les divisions sociales préexistantes afin de confisquer le pouvoir reconstituant de droit. Pour résumer le premier chapitre, le tableau ci-dessous schématise les expropriations subies par l'État occupé :

Tableau 1.1 EXPROPRIATIONS COLLECTIVES EXERCÉES PAR LE POUVOIR DÉCONSTITUANT DE DROIT EN IRAQ

Pouvoir déconstituant	Gouvernement	Population	Territoire
Occupant britannique (1915-1920)	Congédiement des Turcs, expropriation des intérêts allemands (TPC) et français (Banque ottomane)	Criminalisation du nomadisme, pacification des tribus, établissement de camps de travail	Démembrement des anciennes provinces, fermeture des relais d'échange commercial avec l'ancien suzerain
Occupant états-unien (2003-2005)	Démantèlement des institutions publiques et des entreprises d'État, expropriation des intérêts russes et français	Suppression des subventions, dissuasion du syndicalisme, emploi de sous-traitants étrangers	Destitution du pouvoir centralisé à Bagdad, décentralisation territoriale et administrative

Ce processus externe de destruction créatrice de droit provoque des effets de décomposition sociale et criminalise les tentatives de résistance interne. L'atomisation des anciennes relations de production et d'échange sous l'Empire ottoman, puis sous le régime baasiste, mène à la crise de la transition constitutionnelle, illustrée par l'échec du pouvoir reconstituant direct de droit, qui compose l'objet du deuxième chapitre.

CHAPITRE II

EXTÉRIORISATION DU POUVOIR RECONSTITUANT DIRECT: ACCUMULATION PRIVATIVE PAR L'OCCUPANT

Après avoir examiné dans le chapitre précédent l'appropriation du pouvoir *déconstituant* de droit (la dépossession), examinons l'appropriation du pouvoir *reconstituant* de droit (l'accumulation). Le démantèlement des monopoles publics (*violence destructrice du droit*) coïncide avec la constitution de monopoles privés (*violence fondatrice de droit*).⁵⁷⁶ Profitant de la capitulation de l'ennemi, l'occupant extériorise et exerce le pouvoir reconstituant *direct*, fondé sur un régime d'appropriation militaire (Chapitre 2). En raison des limites et résistances qu'il induit, le pouvoir reconstituant direct sera remplacé par le pouvoir reconstituant *indirect*, facilité par un mandat de droit international sur les territoires occupés (Chapitre 3).

Dans le Chapitre 2, l'attention sera portée aux réformes économiques mises en œuvre par la Puissance victorieuse dès les premières heures de l'occupation. C'est dans le « brouillard de la guerre »⁵⁷⁷ que s'opère le passage entre « violence destructrice » et « fondatrice du droit »⁵⁷⁸, entre phases déconstituante et reconstituante de droit. Avant d'aborder dans le Chapitre 3 l'exercice du pouvoir reconstituant *indirect*, qui est médiatisé par les institutions de *droit international*, examinons dans ce chapitre l'exercice par la Grande-Bretagne, puis par les États-Unis, du pouvoir reconstituant *direct*, c'est-à-dire l'adoption unilatérale par l'occupant d'un *droit d'occupation militaire*. Ce droit d'occupation militaire établit successivement un régime militaro-

⁵⁷⁶ La violence destructrice correspond à la phase déconstituante de droit, la violence fondatrice correspond à la phase reconstituante de droit. Voir Benjamin, *supra* note 23.

⁵⁷⁷ Mark Alpert, « The Fog of War », 2004 *Scientific American* 290:3, 22.

⁵⁷⁸ Voir Benjamin, *supra* note 23.

extractif (1915-1920), puis un régime ploutocrate mercenaire (2003-2005), qui fondent de nouveaux rapports économiques entre occupants et occupés. Alors que les États-Unis exercent le pouvoir reconstituant direct secondaire (2.2), la Grande-Bretagne exerce le pouvoir reconstituant direct originaire (2.1). Durant les deux périodes d'*inter regnum*, l'occupant engage des opérations militaires extractives dérogoires au droit humanitaire et au droit du commerce international.

2.1 Extériorisation du pouvoir reconstituant direct originaire

La question de la mutation territoriale de l'Iraq est évolutive. Afin de clarifier le statut ambigu des territoires occupés, il est nécessaire de distinguer deux périodes charnières : celle de l'occupation militaire entre 1915 et 1920, et celle de l'administration mandataire entre 1920 et 1932. La *première période de tutelle* correspond au détachement de la Mésopotamie de la Turquie et son annexion au Gouvernement impérial des Indes britanniques. La *deuxième période de mandat* obéit aux nouvelles dispositions du Traité de Versailles qui interdisent l'annexion et la remplacent par une administration internationale du territoire destinée à accompagner l'Iraq vers l'indépendance politique (Chapitre 3). Ce n'est qu'en 1920 que le sort de l'Iraq est décidé : l'accès à l'indépendance sera conditionné à l'application d'un mandat international.⁵⁷⁹ Avant 1920, l'objectif est l'annexion. Examinons, sur le modèle du chapitre précédent, quels sont les fondements (2.1.1), l'exercice (2.1.2) et les effets (2.1.3) de cette tentative avortée d'annexion.

2.1.1 Fondement de l'extériorisation du pouvoir reconstituant direct originaire

Fruit du démembrement de l'Empire ottoman, l'Iraq est la création *ex nihilo* de l'Empire britannique durant la guerre. Victorieuse de l'armée ottomane, la Grande-Bretagne pose discrétionnairement un ordre nouveau fondé sur les trois anciennes provinces ottomanes que sont Bagdad, Bassora et Mossoul – legs de l'ordre ancien.

⁵⁷⁹ James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, Second Edition, 2006, p. 383.

Avant même que l'armistice ne soit déclaré, la Mésopotamie fait l'objet d'une réforme extractive et privative.

Mais lorsque l'Iraq est créé, le territoire n'est pas encore souverain : il est placé sous la coupe des officiers des Indes britanniques, qui enclenchent un processus d'annexion des territoires.⁵⁸⁰ Avant d'étudier les fondements formels qui régissent l'annexion du territoire, étudions les moyens militaires à la disposition de l'occupant pour reconfigurer les rapports économiques en Mésopotamie. Le pouvoir reconstituant direct est fondée sur la contrainte militaire d'officiers britanniques (2.1.1.2), ces derniers ambitionnant d'annexer la Mésopotamie aux Indes après la guerre (2.1.1.1).

2.1.1.1 Les fondements militaires du pouvoir reconstituant direct originaire

La création de l'Iraq est compliquée par la relation difficile entre les agents détachés sur le territoire mésopotamien et le Gouvernement central de Londres.⁵⁸¹ Alors que les officiers de l'état major (« *War Office* ») et du Département des Indes (« *Indian Office* ») répondent à la politique impériale des Indes, le Ministère des Affaires étrangères à Londres (« *Foreign Office* ») négocie avec les Forces de l'Entente un nouveau régime de droit international, celui de la Société des Nations, qui interdit formellement l'annexion des territoires conquis. Le militarisme en Iraq naît de ces contradictions internes à l'Empire britannique. L'officier T.E. Lawrence ne manquera pas de protester publiquement que les autorités en Mésopotamie « opèrent dans un vide entre le *Foreign Office* et le *Indian Office*.⁵⁸² » Mettant à profit cette brèche dans la structure impériale de la Grande-Bretagne, un régime informel d'officiers

⁵⁸⁰ Sluglett, *Britain and Iraq*, 14; Voir Dodge, *supra* note 53 à la p 64.

⁵⁸¹ Voir Briton Cooper Busch, *Britain, India, and the Arabs, 1914-1921*, University of California Press, 1971.

⁵⁸² Thomas Edward Lawrence, « A Report on Mesopotamia », *The Sunday Times*, 2 août 1920.

britanniques s'organise pour exploiter les ressources locales d'après une grille de lecture tribale et féodale des sociétés de Mésopotamie.⁵⁸³

Invoquant le droit de conquête, le Commissaire Wilson, établit en 1917 une économie de plantations et de colonies militaires.⁵⁸⁴ Inspiré par une vision biblique et orientaliste du Levant, il entend « faire à nouveau fleurir les jardins de Babylone.⁵⁸⁵ » Dans son Rapport officiel, le Haut Commissariat présente le projet de modernisation en ces termes :

En lieu et place des hordes dévastatrices qui envahissent comme des sauterelles les champs de blé et de maïs, la population superflue d'Arabie trouvera, dans une Mésopotamie réformée par une saine administration, une économie d'abondance et le progrès intellectuel et social; elles seront reçues généreusement sur une terre aux ressources illimitées et seront mises à profit en proportion du travail disponible.⁵⁸⁶

La conversion de la Mésopotamie en économie de plantation répond au souci de rétablir la situation financière de l'Empire britannique.⁵⁸⁷ En effet, l'administration militaire britannique systématise l'extraction des ressources locales pour rembourser les coûts exorbitants de sa campagne militaire.⁵⁸⁸

La conquête de la Mésopotamie avait coûté au trésor britannique £ 200 millions, soit environ \$10 milliards actuels. Près de cent mille hommes étaient tombés au front.⁵⁸⁹ À l'été 1919, plus de soixante mille soldats indiens et anglais demeurent sur place⁵⁹⁰ et le coût de la présence militaire britannique en Iraq s'élève encore à £ 2,7 millions

⁵⁸³ Majid, *supra* note 50 à la p 35.

⁵⁸⁴ Arnold Wilson, *Mesopotamia 1917-1920: A Clash of Loyalties*, London, Oxford University Press, 1931, note 16.

⁵⁸⁵ Black, *supra* note 132 à la p 202.

⁵⁸⁶ Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, 3 December 1920 à la p 20 [notre traduction].

⁵⁸⁷ Voir Rosie Llewellyn-Jones, « The British Raj and the British Mandate in Iraq », 2015 *Asian Affairs* 46:2, 270.

⁵⁸⁸ Voir Dodge, *supra* note 53 à la p 4.

⁵⁸⁹ Ireland, *supra* note 54 à la p 60.

⁵⁹⁰ Silverfarb, *supra* note 49, aux pp. 7-8.

par mois.⁵⁹¹ Une fois la guerre terminée, les officiers des Indes entendent « ressusciter » le territoire de Mésopotamie pour justifier l'étendue des « sacrifices » occasionnés.⁵⁹² Durant les dix-huit mois qui séparent la fin des hostilités en novembre 1918 et l'attribution du mandat sur l'Iraq à la Grande-Bretagne en avril 1920, l'administration directe des territoires occupés est dictée par des considérations financières qui imposent de lourdes charges aux populations occupées.⁵⁹³

2.1.1.2 Fondements formels : l'annexion de la Mésopotamie aux Indes britanniques (« *Indianize Iraq* »)

Une fois les Turcs chassés du territoire, les règles du Code d'administration des territoires occupés s'appliquent.⁵⁹⁴ Sur le fondement du code militaire, l'administration exerce un pouvoir reconstituant direct dérogatoire au droit des conflits armés⁵⁹⁵ : A.T. Wilson et Gertrude Bell, respectivement Haut Commissaire et secrétaire du Bureau colonial, refusent d'une part de conserver les institutions turques, et d'autre part d'accorder l'autonomie politique aux populations, jugées incapables de porter le fardeau de l'autodétermination.⁵⁹⁶ L'administration de Mésopotamie décide alors de convertir l'Iraq en dépendance indienne.⁵⁹⁷ En vertu de cette politique d'annexion, le Département agraire propose de développer les « ressources du pays⁵⁹⁸ » en tant que colonie d'alimentation en eau et en céréales (« *canal colonies* ») pour la région Punjabi.⁵⁹⁹

⁵⁹¹ Atiyah, *supra* note 187 à la p 193.

⁵⁹² Silverfarb, *supra* note 49 à la p 5.

⁵⁹³ Voir Dodge, *supra* note 53; Dawisha, *supra* note 288.

⁵⁹⁴ Ireland, *supra* note 54 à la p 83.

⁵⁹⁵ Voir Satia, *supra* note 276.

⁵⁹⁶ Dawisha, *supra* note 288 à la p 45.

⁵⁹⁷ Voir Dodge, *supra* note 53 à la p 2 & à la p 7.

⁵⁹⁸ Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, 3 December 1920 à la p 5.

⁵⁹⁹ Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 355.

2.1.2. L'exercice par la Grande-Bretagne du pouvoir reconstituant de droit originaire : l'établissement de la colonie extractive indo-iraquienne

L'administration directe du territoire est dirigée par le Bureau des Indes, dès la prise de Bassora.⁶⁰⁰ Parmi les fonctionnaires en charge se trouvent Sir Arthur Hirtzel, secrétaire politique du Bureau indien, A.T. Wilson, député adjoint de Sir Percy Cox, le vice-roi des Indes Lord Curzon, et le secrétaire d'État à la Guerre, Lord Kitchener, lui-même ancien commandant en chef de l'armée indienne. Parce que leur connaissance des conditions sociales, économiques et politiques en Mésopotamie est limitée, ces administrateurs transposent aux territoires occupés leur pratique informée de leur expérience indienne, sans égard aux particularités locales.⁶⁰¹

La direction du territoire est confiée au Commissaire civil Wilson, chef du service politique des forces armées, qui est assisté par un secrétaire judiciaire, chargé de la réforme de la justice, et par un secrétaire des finances. La police, les biens séquestrés et les travaux publics relèvent également de l'administration militaire.⁶⁰² Pour remédier aux « manquements ⁶⁰³ » de l'ancien régime ottoman, une politique de centralisation bureaucratique est mise en place durant les premières années de l'administration militaro-civile.⁶⁰⁴ Cette centralisation politique répond au besoin d'assurer la transition vers une économie extractive.

Très tôt, un conflit de compétences éclate entre le Bureau des Indes et le Bureau des affaires étrangères. Un document officiel du 29 mars 1917, « octroyant au Gouvernement de Sa Majesté – et non au gouvernement des Indes – la charge

⁶⁰⁰ Black, *supra* note 132 à la p 200.

⁶⁰¹ Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 355; Dodge, *supra* note 53 à la p à la p 64.

⁶⁰² Ishow, *supra* note 123 à la p 98.

⁶⁰³ Voir Dodge, *supra* note 53 au Chap. III: « Corruption, Fragmentation, and Despotism: British Visions of Ottoman Iraq », aux pp. 43-63.

⁶⁰⁴ A. T. Wilson, *Loyalties, Mesopotamia, vol. 1, 1914-1917, A Personal and Historical Record*, London: Oxford University Press, 1930 à la p 68.

d'administrer les territoires⁶⁰⁵», suscite la controverse. Le Bureau des affaires militaires télégraphie au Haut Commissaire en exercice Wilson, l'instruction de respecter les lois et coutumes locales, afin d'assurer un protectorat britannique voilé sur les provinces ottomanes. Ce dernier refuse de se plier à cette décision de Londres⁶⁰⁶, d'autant plus que le 11 mars 1917, jour de la capture de Bagdad, le Bureau de la guerre (« *War Office* ») avait ordonné à la force expéditionnaire d'utiliser toutes les ressources locales possibles afin de répondre aux efforts de guerre.

Sous prétexte de réagir à une situation dictée par les nécessités militaires, Wilson lance une croisade bureaucratique personnelle : il impose la loi et les institutions indiennes, fait venir des travailleurs indiens, et peuple les ministères publics de fonctionnaires et administrateurs des Indes.⁶⁰⁷ Entre 1915 et 1917, l'administration militaire indo-britannique à Bagdad calque le gouvernement de Mésopotamie sur l'Inde, comme en témoignent l'économie de guerre (2.1.2.1), puis d'annexion (2.1.2.2).⁶⁰⁸

2.1.2.1 L'établissement d'une économie de guerre reconstituante

Dans un premier temps, la reconstruction est avant tout fondée sur l'économie de la guerre : à Hinaïdi, dans le désert à 5 km de Bagdad, l'administration militaire construit un ensemble d'infrastructures militaires : baraques de contingents anglo-indiens, camps d'unités aériennes, magasins de munitions et de matériel militaire, hôpitaux et centrales électriques.⁶⁰⁹ De 1917 à 1920, à mesure que l'armée britannique étend son contrôle sur l'ensemble du territoire de Mésopotamie,

⁶⁰⁵ Majid, *supra* note 50 à la p 34.

⁶⁰⁶ Black, *supra* note 132 à la p 213.

⁶⁰⁷ Ireland, *supra* note 54 aux pp. 96-97; Briton Cooper Busch, *Britain, India, and the Arabs*, Berkeley, University of California Press, 1971, aux pp 22-24.

⁶⁰⁸ Voir « Report on the Conditions for Trade in Mesopotamia Prepared in the Office of the Civil Commissioner in Baghdad », memo, ca. Aug 1919: BL L/PS/10/386, cité dans Black, *supra* note 132 à la p 214; Ishow, *supra* note 123 à la p 103.

⁶⁰⁹ Sir Percival Phillips, *Mesopotamia - The Daily Mail Inquiry at Baghdad*, London, Carmelite House, 1923 à la p 28.

l'administration en charge du développement du secteur agricole dans les vallées fertiles de l'Euphrate intensifie la collecte de taxes parmi les occupés. Les ressources céréalières de Falloudjah et des districts environnants sont réquisitionnées pour nourrir l'armée d'occupation.⁶¹⁰

En février 1917, les autorités militaires à Bassora établissent un *Département des Ressources locales* pour répondre aux besoins des forces d'occupation et de la population civile.⁶¹¹ Le 10 juillet 1917, le Département des Ressources locales devient le Directoire de l'Armée, qui gère l'extraction économique dans six régions administratives distinctes. Sous les ordres du Directoire, des agents d'extraction et d'acquisition des biens sont stationnés dans chaque région. En septembre 1917, un *Plan de développement agricole* (« *Agricultural Development Scheme* ») est appliqué dans les vallées fertiles de l'Euphrate aux fins de généraliser les méthodes d'irrigation et d'étendre la superficie des terres arables.⁶¹²

Au cours de l'hiver 1917-1918, la mise en œuvre du *Plan de développement agricole* conduit à la concentration du pouvoir politique et militaire entre les mains des officiers à Bagdad, qui érigent une nouvelle aristocratie terrienne pour organiser la collecte des taxes et nourrir les forces d'occupation.⁶¹³

L'administration militaire réforme à la fois « les affaires civiles, les réglementations commerciales, le code pénal, la procédure et le fonctionnement des tribunaux. ⁶¹⁴ » La réforme du système financier est adaptée aux besoins de l'occupation afin de payer,

⁶¹⁰ L/MIL/5/757, Telegram, General Officer Commanding (GOC) Force 'D' to Commander-in-Chief India, 19 March 1917. Puis, à mesure que l'armée du Général Maude poursuit son avancée vers le nord au courant de l'année 1917, le contrôle des rives de l'Euphrate assure le transport maritime des récoltes céréalières de Falluja. [Kew, UK], W[ar] O[ffice] 106/912, 'Sketch of military operations in Mesopotamia 1917'; L/MIL/5/757, Telegram, General Officer Commanding (GOC) Force 'D' to Commander-in-Chief India, 19 March 1917.

⁶¹¹ Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 361.

⁶¹² Arnold Wilson, *Mesopotamia 1917-1920: A Clash of Loyalties*, London, Oxford University Press, 1931 à la p 56.

⁶¹³ Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 362.

⁶¹⁴ Majid, *supra* note 50 à la p 35.

nourrir et préserver la santé des troupes d'occupation. Tout en ménageant les clans et tribus de l'Euphrate, l'occupant calque en Mésopotamie le système administratif indien :

Cette administration visait à élaborer les projets de développement: taxes, douanes, sécurité, police, justice, éducation, organisation des services publics, introduction de la roupie indienne à la place de la lire turque, construction du port de Basra, de routes et du chemin de fer, projets d'irrigation et de mise en valeur des ressources du pays.⁶¹⁵

Des habitations, des hôpitaux et des prisons sont construits le long du chemin de fer.⁶¹⁶ Créé en juin 1918, le Département de l'Agriculture est chargé d'exploiter et de distribuer les ressources agricoles de Mésopotamie.⁶¹⁷ Comme en Inde, l'opium, le tabac, l'alcool et le sel sont taxés. Le Directoire des ressources locales, en collaboration avec le Département de l'irrigation, restaure et élargit le système de canalisation dans la vallée de l'Euphrate. Le « contrôle scientifique des rivières »⁶¹⁸ est censé fertiliser les sols et augmenter le rendement agricole au bénéfice de l'administration centrale. Un système de canalisation est creusé. Des digues sont construites pour protéger les bazars le long du fleuve en juillet 1918.

En vertu de la politique d'assimilation de l'Iraq au sous-continent indien, c'est l'administration britannique des Indes qui bénéficie du privilège exclusif d'émission des billets et qui assure les opérations de trésor en Iraq. Le 22 décembre 1916, la force expéditionnaire proclame l'abolition de la monnaie de papier ottomane et annonce l'introduction officielle de la roupie indienne, adossée à la Livre sterling.⁶¹⁹ La Banque des Indes Orientales ouvre des succursales dans les grands centres des

⁶¹⁵ Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, 3 décembre 1920 à la p. 20; Ishow, *supra* note 123 à la p 97.

⁶¹⁶ Rosie Llewellyn-Jones, « The British Raj and the British Mandate in Iraq », 2015 Asian Affairs 46:2, 270 à la p 278.

⁶¹⁷ WO 32/5216, « Report of Department of Local Resources, Mesopotamia », cité dans Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 362.

⁶¹⁸ Black, *supra* note 132 à la p 202.

⁶¹⁹ Westrate, *supra* note 161, aux pp 72-73.

trois provinces, s'installant parfois même dans les bureaux autrefois occupés par la Deutsche Bank.⁶²⁰ La Banque Ottomane, dont les administrateurs représentent principalement les intérêts français, est dissoute pour garantir l'ascendant monétaire britannique.⁶²¹ L'intégration du Hedjaz au marché des changes indo-britannique renforce la sécurité du commerce du coton de Manchester dans la région, au détriment des intérêts français.⁶²²

En conséquence, une vaste quantité de roupies est mise en circulation. Les sommes nécessaires sont donc empaquetées et acheminées par cargo en provenance de Bombay, sitôt monnaie battue (« *hot off the mint* »⁶²³). Les intérêts monétaires sont couplés à la ponction fiscale de l'administration centrale. Un Bureau des revenus est ouvert à Bassora pour la collecte des taxes, charges administratives et frais de douane. Les transactions sont assurées en roupies indiennes. L'administration fiscale de Calcutta organise et supervise la collecte des taxes auprès de la population iraquienne. En 1916, suite à l'expulsion des Turcs, un surplus de £ 130.000 est généré pour l'année fiscale 1915.⁶²⁴ Très vite, la pression fiscale sur les administrés augmente : en 1919, les Britanniques ponctionnent presque le double du montant de taxes que les Turcs ne prélevaient sur la même catégorie de produits en 1911-1912.⁶²⁵

À partir de 1918, les produits agricoles mésopotamiens sont mis en concurrence avec le marché régional du Raj et de la mer Rouge.⁶²⁶ La réforme monétaire et fiscale

⁶²⁰ Black, *supra* note 132 aux pp 200-201.

⁶²¹ Wingate to Grey, 16 November 1916, SAD W.P. 143/5; Wilson to Wingate, 24 November 1916, SAD W.P. 143/7.

⁶²² Westrate, *supra* note 161 à la p 72.

⁶²³ Black, *supra* note 132 aux pp 200-201.

⁶²⁴ *Ibid.*

⁶²⁵ Voir Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, le 3 décembre 1920, aux pp. 5-20; Ishow, *supra* note 123 aux pp. 97-98. Toutefois, la réforme fiscale de l'administration britannique ne se prolongea pas au-delà de la période du mandat: en 1933, un an après l'accession à l'indépendance, les taxes foncières n'approvisionnent plus que 14 % des comptes publics. Voir Sluglett, *supra* note 53 à la p 232.

⁶²⁶ Public Records Office (PRO), Colonial Office (CO) 696/I, vol. I, Reports of Administration for 1918 of Divisions and Districts of the Occupied Territories in Mesopotamia. Iraq Administration

autorise la commercialisation des terres arables et leur intégration dans un réseau d'échanges indo-européens. La Roupie indienne demeurera la monnaie en circulation, malgré la requête iraquienne, en 1922, de la remplacer par une monnaie nationale. La Roupie sera finalement remplacée par le Dinar iraquien conformément aux dispositions de la Constitution de 1925.⁶²⁷ Pour conclure, la transition monétaire en Mésopotamie révèle la volonté britannique d'annexer les territoires occupés. Examinons maintenant la politique économique d'annexion, qui tend à prolonger l'application des mesures extractives de guerre au-delà de la période de conflit armé.

2.1.2.2 Établissement de l'économie d'annexion

Dans un deuxième temps, une fois l'armistice signé avec les Turcs en octobre 1918, le programme de développement des infrastructures est mis en œuvre. L'administration des travaux publics est sous une double juridiction civile et militaire. Les conseils municipaux sont abolis et remplacés par des officiers politiques des Indes.⁶²⁸ Les plans de reconstruction prévoient de longs boulevards de résidences officielles, des bâtiments publics, bungalows, églises, écoles, parcs et commerces opérant la jonction entre Bagdad et la rivière Diyala, un affluent du Tigre. Le Département juridique du Bureau des affaires coloniales décide en 1919 de remplacer la loi commerciale ottomane par un régime foncier et fiscal indien qui garantit le droit des sociétés anglo-saxonnes.⁶²⁹ Ce changement de régime sera suivi d'effets, avec l'arrivée la même année des investissements britanniques et des programmes de grands travaux. Présentés comme des projets « de mise en valeur des

Reports, 1917-1918. Basra division. Administrative Reports for Basra Division for the year 1918 à la p 240.

⁶²⁷ Peter Symes, Murray Hanewich & Layth Al-Muderis, « The bank notes of the Iraq Currency Board », 2001 International Bank Note Society Journal 40:3, 29.

⁶²⁸ Black, *supra* note 132 à la p 214.

⁶²⁹ Voir Ron Harris & Michael Crystal, « Some Reflections on the Transplantation of British Company Law in Post-Ottoman Palestine », 2009 Theoretical Inquiries in Law 10, 561 à la p 570. Voir les archives TNA, PRO, CO 730/125/16; Hooper, « Note on the Extent to Which Ottoman Law Is in Force in Iraq », January 1928.

ressources du pays⁶³⁰», les chantiers sont entrepris en période de transition normative, entre la fin des hostilités (octobre 1918) et le début officiel du mandat britannique sur l'Iraq (avril 1920). L'administration capitalise l'extraction des territoires occupés durant cet *inter regnum* militaro-fiscal.

Maintenant une présence militaire renforcée par des fantassins indiens, le Bureau de la guerre (« *War Office* ») coordonne les travaux payés en espèce, sans qu'un contrôle administratif de l'utilisation des fonds ne soit préalablement établi par l'autorité compétente, c'est-à-dire le Directoire des Travaux Militaires. Par la suite, les rapports d'audit public établiront de nombreuses irrégularités financières. Selon un rapport du Contrôleur général pour l'année 1921-22, « il semblerait que les fonds de l'Armée en Mésopotamie soient dépensés localement à titre de « services contribués » sans qu'une procédure adéquate aie été engagée pour vérifier si les sommes ont véritablement été reversées. ⁶³¹ » En période d'*inter regnum*, l'administration directe aurait fait usage de procédures dérogatoires de droit commun pour rémunérer en espèces des compagnies d'ingénieurs militaires.⁶³²

Une fois les Ottomans chassés des lieux, les ressources locales sont extraites par les Départements de l'Agriculture, de l'Irrigation, et des Travaux Publics, qui sont sous la responsabilité administrative de l'armée.⁶³³ Un Secrétariat des Revenus refuse de considérer l'éventualité de mettre en place des institutions arabes, et maintient un

⁶³⁰ Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, 3 décembre 1920 à la p 5.

⁶³¹ Rapport du Contrôleur Général pour l'année 1921-22, cité dans Sir Percival Phillips, *Mesopotamia - The Daily Mail Inquiry at Baghdad*, London, Carmelite House, 1923 à la p 29.

⁶³² Voir Jack Bernstein, *The Mesopotamia Mess: The British Invasion of Iraq in 1914: What We Could Have – and Should Have – Learned*, InterLingua Publishing, 2008; Charles Townshend, *Desert Hell: The British Invasion of Mesopotamia*, Harvard University Press, 2011.

⁶³³ Longrigg, *supra* note 54 à la p 108; FO 371/4148, piece 52161, Note by Political Department, India. Office, « Mesopotamia: Civil Administration », by 'J.E.S[huckburgh]', 2 April 1919.

contrôle étroit sur les finances publiques et la collecte des recettes fiscales des trois provinces de Mésopotamie.⁶³⁴

Une administration prétorienne organise la collecte systématique des taxes pour provisionner les comptes publics. Toutefois, certaines tribus de l'Euphrate, qui jouissaient d'une pleine autonomie vis-à-vis de l'Empire ottoman, s'opposent aux ponctions fiscales et alimentaires de l'occupant.⁶³⁵ En conséquence, le Service de police indien, composé d'agents « zélés »⁶³⁶, est mobilisé pour rétablir l'ordre militaro-fiscal. Les patrouilles sont constantes, et les opposants incarcérés ou déportés vers la Perse. Tous les bureaux de l'administration civile, les quais de Bassora, et les installations électriques de Bagdad sont sous surveillance policière.⁶³⁷ Le couvre-feu est maintenu après la signature de l'armistice de Moudros, prolongeant l'application de la loi martiale dans l'ordre civilo-militaire post-conflit.⁶³⁸

Détail révélateur, si les ingénieurs chargés de réformer le système d'irrigation sont britanniques, les ouvriers et les soldats chargés de pacifier les tribus sont tous Indiens. Parmi les Arabes, seuls quelques charpentiers sont employés.⁶³⁹ Ainsi, une première chaîne de délégation organise de Londres le déploiement de fonctionnaires anglo-indiens de New Delhi à Bagdad afin de collecter les taxes. À leur tour, ceux-ci cooptent les cheikhs en province et les exonèrent d'impôt jusqu'en 1927 pour encourager leur collaboration à l'extraction des ressources.⁶⁴⁰ Si les habitants refusent de collaborer, l'infanterie de tirailleurs indiens est envoyée. La pacification massive

⁶³⁴ Atiyyah, *supra* note 187 à la p 256.

⁶³⁵ Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 359.

⁶³⁶ Longrigg, *supra* note 54 à la p 82.

⁶³⁷ Black, *supra* note 132 à la p 202, referring to Letter, Lord Eustace Percy to Sir George Clerk, Jun 5, 1919:PRO FO368/2095 no. 85781. Letter, Crowe to Curzon, Oct 10, 1919: Lloyd George mss, F/33/2/66, Kent, *supra* note 115 à la p 141.

⁶³⁸ « The Mesopotamia and Indian Expeditionary Forces had morphed into the Army of Occupation [...] » Rosie Llewellyn-Jones, « The British Raj and the British Mandate in Iraq », 2015 Asian Affairs 46:2, 270 à la p 277.

⁶³⁹ Rapport du Contrôleur Général pour l'année 1921-22, cité dans Sir Percival Phillips, *Mesopotamia - The Daily Mail Inquiry at Baghdad*, London, Carmelite House, 1923 à la p 31.

⁶⁴⁰ Voir Farouk-Sluglett & Sluglett, *supra* note 249 à la p 497.

des tribus de Mésopotamie est donc assurée par la corruption des notables et l'emploi de cheikhs dans la chaîne de commandement entre Bagdad et les provinces.⁶⁴¹ En effet, l'administration directe cherche l'appui des potentats locaux.⁶⁴² Elle porte son dévolu sur les cheikhs tribaux en campagne.⁶⁴³

Dans les provinces, comme à Bassora, les cheikhs deviennent les percepteurs d'impôts de l'administration occupante.⁶⁴⁴ En échange de leur collaboration fiscale, ces chefs de tribus reçoivent des concessions territoriales, des privilèges, immunités et avantages matériels.⁶⁴⁵ Les titres de propriété sont la monnaie d'échange dont l'occupant dispose pour acheter la paix sociale.⁶⁴⁶ De surcroît, une série de déclarations (« *madhabit* ») lient les intérêts économiques des cheikhs et propriétaires terriens à la présence continue des Britanniques dans la région.⁶⁴⁷ Les Britanniques reproduisent à l'ère moderne la pratique politique du colonat employée sous l'Empire romain, qui attribuait aux populations sujettes des concessions de terres inégales, sans tenir compte de leur répartition démographique, afin de lier une élite locale à la poursuite de leurs intérêts.⁶⁴⁸

La cooptation systématique des cheikhs débute en février 1916, lorsqu'un Code de règlement des différends tribaux (« *Tribal Civil & Criminal Disputes Regulation* »)

⁶⁴¹ Voir Thomas, *supra* note 214.

⁶⁴² Tripp, *supra* note 53 à la p 30.

⁶⁴³ Voir Dodge, *supra* note 53 au Chap. 4: « Rural and Urban: The Divided Social Imagination of Late Colonialism » aux pp. 63 à 82.

⁶⁴⁴ Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 352.

⁶⁴⁵ Des cheikhs influents, tels Sha'lan Abu Chon et 'Abd al-Wahid Sikkar, bénéficie d'immunités fiscales. Voir Sluglett, *supra* note 53 à la p. 188.

⁶⁴⁶ Voir Tripp, *supra* note 53, aux pp. 50-51.

⁶⁴⁷ Voir Ireland, *supra* note 54 à la p 45.

⁶⁴⁸ « Where possible the holdings of the existing tribal chiefs should be recognised by giving them perhaps a somewhat larger holding than other persons and possibly in some cases by imposing on them the task of collecting Government revenues and taking a percentage for the expenses of collection. Note on Land Tenure by Sir Henry Dobbs, enclosed in High Commissioner, Baghdad to Secretary of State for the Colonies, CO 894 of 21 July 1926. CO 730/94/15136.

est officiellement sanctionné par l'occupant. Ce code de lois spécifique aux tribus⁶⁴⁹ autorise les cheikhs préalablement sélectionnés par le Haut Commissaire britannique à résoudre les différends entre leurs sujets et à percevoir les taxes au nom du Gouvernement central sous tutelle britannique.⁶⁵⁰ En échange, le Commissaire britannique aux revenus, Henry Dobbs, les exonère d'impôt et leur « octroie des titres de propriété portant sur de vastes terres domaniales. ⁶⁵¹» Dobbs espère ainsi maintenir la paix civile dans les campagnes en renforçant le pouvoir des cheikhs sur les populations locales.⁶⁵² L'administration directe anglo-indienne vise en conséquence à inverser la pratique ottomane de démantèlement des structures tribales. La « *Pax Britannica* en territoire occupé de Mésopotamie ⁶⁵³» implique au contraire de hiérarchiser la société rurale en confiant aux cheikhs la responsabilité de gouverner les masses.⁶⁵⁴ Afin de protéger le territoire de razzias et de pillages, « la conversion des éleveurs et passeurs de chameaux en cultivateurs est inévitable. ⁶⁵⁵» En lieu et place du nomadisme tribal, l'économie agraire rationalisée doit être protégée par le droit de propriété privée, dont les titulaires auront à assumer la valeur taxable.⁶⁵⁶ Le projet de remembrement des terres et l'apport des techniques de rendement agricole sont censés augmenter les recettes fiscales du territoire sous administration britannique.⁶⁵⁷

⁶⁴⁹ Sur cette grille de lecture orientaliste des populations arabes adoptée par les représentants de l'Empire britannique, voir Dodge, *supra* note 53 au Chap. 4: « Rural and Urban: The Divided Social Imagination of Late Colonialism » & Chap. 5: « Using the Shaikhs: The Rational Imposition of a Romantic Figure », aux pp. 63 à 100.

⁶⁵⁰ Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, 3 décembre 1920 à la p 16.

⁶⁵¹ Majid, *supra* note 50 à la p 35.

⁶⁵² Voir Tripp, *supra* note 53; Marr, *supra* note 248 à la p 23.

⁶⁵³ L/P&S/10/617, file 3540/1916, piece 1852, Note by Arab Bureau, « The Pax Britannica in the Occupied Territories of Mesopotamia », forwarded from the India Office to the Foreign Office on 5 May 1917.

⁶⁵⁴ Ireland, *supra* note 54 à la p 94.

⁶⁵⁵ Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, 3 décembre 1920 à la p 20.

⁶⁵⁶ Voir Dodge, *supra* note 53 à la p 104.

⁶⁵⁷ Majid, *supra* note 50 à la p 35.

2.1.3 Les effets de l'administration directe des territoires occupés

Examinons dans un premier temps les effets économiques (2.1.3.1) de la politique d'annexion, puis ses effets politiques et sociaux (2.1.3.1.2).

2.1.3.1 Les effets économiques de l'extériorisation du pouvoir reconstituant direct

Distinguons successivement les effets des mesures économiques de guerre (2.1.3.1.1) des effets économiques d'après-guerre (2.1.3.1.2).

2.1.3.1.1. Les appropriations et réquisitions en période de conflit armé

Durant le conflit contre les Turcs, les privations sont fréquentes et justifiées au nom des mesures exceptionnelles de guerre. L'accès à l'eau est restreint à l'administration et aux bases militaires, privant les marchands de Bassora et de Bagdad de leurs ressources habituelles. Sous l'autorité de Wilson, des commerçants, paysans et ouvriers sont internés dans des camps de travail obligatoire. En juin 1917, en raison d'une mauvaise récolte, l'armée réquisitionne des nomades pour « rétablir la prospérité. ⁶⁵⁸» De tels efforts impliquent de convertir les populations à l'agriculture industrielle. Les propriétaires terriens sont avertis par l'administration militaire que s'ils refusent de coopérer et de soutenir l'effort de guerre, le « Gouvernement » confisquerait leurs terres pour les cultiver à leur place. ⁶⁵⁹ En conséquence, le *Plan de Développement Agricole* obtient 60.000 tonnes de grains après la récolte de 1918, réduisant ainsi les coûts d'importation indienne. ⁶⁶⁰ « Le développement agricole était l'arme la plus redoutable en notre possession pour pacifier les tribus. ⁶⁶¹» Selon les administrateurs sur place, les Bédouins restent disciplinés tant que la nourriture est distribuée.

⁶⁵⁸ Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, 3 décembre 1920 à la p 79.

⁶⁵⁹ *Ibid* à la p 80.

⁶⁶⁰ *Ibid* à la p 79.

⁶⁶¹ *Ibid* à la p 80.

Les confiscations et le contrôle de la distribution alimentaires se poursuivent bien après que la menace turque eut été écartée des territoires occupés, suscitant l'exaspération des populations occupées.⁶⁶² Un système de racket généralisé prend forme, fondé sur la rente, les taxes à la consommation, l'impôt sur les salaires et les subsides politiques.⁶⁶³ Les tribus nomades qui acceptent de coopérer avec l'occupant britannique sont nourries. Les autres sont soumises au blocus économique.⁶⁶⁴

2.1.3.1.2 Les effets économiques de l'administration directe post-conflit

Quelles sont les conséquences économiques de l'administration directe des territoires entre la période de cessation des hostilités et l'entrée en vigueur du mandat de la SDN? Dès la signature de l'armistice avec le Gouvernement turc, un grand marché de la reconstruction se déploie, qui organise dans les faits l'« accumulation par dépossession »⁶⁶⁵. En effet, un marché de capitaux étrangers se développe pour aménager les infrastructures du pays, au détriment des travailleurs locaux.

La construction des chemins de fer mobilise les efforts d'ingénieurs britanniques et de travailleurs indiens. En avril 1920, le personnel du Département des chemins de fer est composé à quatre-vingts pour cent de travailleurs migrants indiens, l'occupant préférant employer des sujets de l'Empire. Au 1^{er} août 1920, seuls 3,74 % des employés de l'administration civile sont arabes.⁶⁶⁶ Il s'agit, d'après le Commissaire A.T. Wilson, de combler de manière expéditive les besoins en main-d'œuvre « jusqu'à ce que les greffiers arabophones puissent être employés à des taux raisonnables de rémunération »⁶⁶⁷. Par ailleurs, l'administration civile britannique justifie le transfert de main-d'œuvre indienne au motif que la demande en labeur et

⁶⁶² Black, *supra* note 132 à la p 215; Ireland, *supra* note 54 aux pp. 96-97.

⁶⁶³ Black, *supra* note 132 à la p 216.

⁶⁶⁴ *Ibid.* à la p 215.

⁶⁶⁵ Voir Harvey, *supra* note 57.

⁶⁶⁶ Soit 20 travailleurs sur 534. Voir Ireland, *supra* note 54 à la p 146.

⁶⁶⁷ Arnold Wilson, *Mesopotamia 1917-1920: A Clash of Loyalties*, London, Oxford University Press, 1931 à la p 171.

les qualifications requises excèdent l'offre du marché du travail en Mésopotamie : il était donc « inévitable » que les rails soient sous dépendance externe.⁶⁶⁸ Plus tard, durant la seule année 1922, un total de £1.350.000 est alloué aux contrats de reconstruction avec les compagnies d'ingénierie britanniques. L'administration civile construit de nouveaux dépôts industriels et agricoles à Bassora et à Mossoul.⁶⁶⁹

Le Département et le Directoire des ressources locales revigorent l'agriculture en Mésopotamie en augmentant la superficie des terres arables d'environ cinq cent mille hectares.⁶⁷⁰ Toutefois, le montant des récoltes est inférieur aux attentes initiales, et l'administration britannique est contrainte d'importer des produits alimentaires indiens durant la guerre. La concentration des pouvoirs à Bagdad et le drainage des ressources en périphérie provoque le mécontentement général. Les populations sont assujetties au travail forcé dans les exploitations agricoles de l'administration militaro-civile. La pénibilité au travail est aggravée par l'absence de consultation des tribus et de communication sur les éventuelles retombées des projets d'irrigation.⁶⁷¹

Durant la période d'administration directe, la passation des contrats de marché public est entachée de malversations.⁶⁷² Le dégagement de larges surplus agricoles et fiscaux donne lieu à des cas de fraude dans l'administration des comptes publics et la mise en œuvre des travaux de reconstruction. Entre 1918 et 1921, le coût de l'administration directe est inconnu, car les dépenses sont effectuées en espèce. En 1922, le Comité des Affaires publiques du Royaume Uni reçoit le Rapport de l'Auditeur général qui évalue les dépenses de l'Armée britannique en Mésopotamie à

⁶⁶⁸ Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, 3 décembre 1920 à la p 118.

⁶⁶⁹ Sir Percival Phillips, *Mesopotamia - The Daily Mail Inquiry at Baghdad*, London, Carmelite House, 1923.

⁶⁷⁰ FO 371/3397, piece 121486, « Mesopotamia Fortnightly Report No.11 for Apr. 1-15, 1918 ».

⁶⁷¹ Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 363.

⁶⁷² Voir S. A. Walkland & I. Hicks, « Cost Accounting in British Government », 1960 Public Administration 38:1, 49 à la p 54.

£37 millions pour la seule année 1921-22.⁶⁷³ Or, il s'avère que les coûts de recrutement, d'équipement et de construction avaient été systématiquement gonflés pour justifier l'augmentation des crédits à l'armée.⁶⁷⁴ Les grands travaux de reconstruction de routes, de ports, de barrages et de chemins de fer sont financés à même les comptes de l'armée qui se voit ensuite remboursée sur l'assiette fiscale des administrés.⁶⁷⁵

2.1.3.2 Les effets politiques du pouvoir reconstituant direct originaire

Une tactique de l'occupant est de répartir la population en catégories, en subdivisant la communauté en sous-groupes et en établissant une césure discriminatoire entre d'un côté les collaborateurs du nouveau régime, récipiendaires d'un traitement de préférence, et de l'autre les tribus irrédentistes sous l'influence « corruptrice » des Ottomans, bombardées ou soumises à embargo.⁶⁷⁶ La promulgation, dans un même espace, de droits différenciés en fonction de caractéristiques ethniques, sociales ou culturelles caractérise l'occupation britannique. Peu à peu s'installe un triple rapport de domination des Britanniques sur les Arabes, des Sunnites sur les Chiites, et des Arabes sur les Kurdes.⁶⁷⁷ Par exemple, dès les premières années de l'occupation du vilayet de Mossoul, la réforme agraire britannique suscite l'acrimonie des populations kurdes et chiites envers la minorité sunnite au pouvoir, qui maintient des rapports étroits avec la puissance tutélaire afin de protéger ses privilèges de rente.

En réaction au processus de captation économique, la résistance à l'occupant s'organise entre les mois de juillet et d'octobre 1920. Les Mésopotamiens engagent

⁶⁷³ Minutes of Evidence, « Third Report of the Select Committee on Public Accounts », (1922), para. 58, cité dans S. A. Walkland & I. Hicks, « Cost Accounting in British Government », 1960 Public Administration 38:1, 49 à la p 54.

⁶⁷⁴ Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, 3 décembre 1920 à la p 120.

⁶⁷⁵ Voir Alan Lacy Rush & Jane Priestland (dir.), *Records of Iraq, 1914-1966*, Vol. 2: 1918-1921, Archive Editions, 2001.

⁶⁷⁶ Voir Dodge, *supra* note 53.

⁶⁷⁷ Luizard *supra* 54 à la p 17.

une lutte pacifique contre la militarisation des rapports sociaux et le prolongement des mesures de guerre une fois l'armistice de Moudros signé avec les Turcs.⁶⁷⁸ Opposés à la politique mandataire des Britanniques, les ulémas, les cheikhs tribaux, les *sayyids* et les nationalistes forment une coalition panconfessionnelle et exigent l'indépendance d'une grande Syrie. Toutefois, en l'absence de volonté de conciliation britannique, la révolte éclate le 2 juillet 1920 dans le bas Euphrate. La « *thawra* » (le Réveil) s'étend à l'ensemble du pays et marque la naissance du nationalisme iraquien. Ironie du sort, les Britanniques sont confrontés à la montée en puissance du nationalisme arabe qu'ils avaient eux-mêmes soutenue en vue de mobiliser les tribus bédouines à leur côté contre les forces ottomanes durant la guerre.⁶⁷⁹ En raison de la révolte nationaliste de 1920 et des nouvelles dispositions du Traité de Versailles qui interdisent l'annexion des territoires occupés,⁶⁸⁰ la Mésopotamie échappe à son incorporation dans l'Empire colonial britannique. Examinons dans un premier temps les contradictions internes (2.1.3.2.1), puis internationales (2.1.3.2.2), à la politique initiale d'annexion et d'administration directe :

2.1.3.2.1 Contradictions internes à l'administration directe des territoires occupés

Le Commissaire civil A.T. Wilson estime que les sociétés tribales, prétendument épargnées par la corruption ottomane et la propagande nationaliste, représentent un « rempart contre les dangers d'un nouveau despotisme en Iraq. » Il persévère à pratiquer une doctrine de « gouvernement franc, efficace et paternel dans l'intérêt des masses ⁶⁸¹ ». Ignorant des dures conséquences de l'occupation sur les populations administrées, et le ressentiment de nombreux cheikhs tribaux envers la nouvelle fiscalité britannique, Wilson développe une analyse tronquée de la situation politique en 1919. Par conséquent, l'administration est incapable d'identifier l'éveil d'un

⁶⁷⁸ Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 366.

⁶⁷⁹ Westrate, *supra* note 161, aux pp. 192-93; Luizard *supra* 54; Tripp, *supra* note 53.

⁶⁸⁰ Voir Macmillan, *supra* note 51; Dodge, *supra* note 53 à la p 12.

⁶⁸¹ Dodge, *supra* note 53 à la p 45; Longrigg, *supra* note 54 à la p 112.

nouveau mouvement nationaliste à Bagdad capable de réunir les revendications sociales, économiques et politiques des populations expropriées et déracinées.⁶⁸²

En février 1919, une société secrète appelée les Gardiens de l'Indépendance [*« Haras al-Istiqlal al-Iraqiyin »*] est formée par les jeunes élites lettrées à Bagdad pour protester contre le refus des autorités britanniques d'autoriser une délégation arabe à être représentée à Paris durant la conférence de paix de Versailles.⁶⁸³ La politique paternaliste britannique, portée par une vision réductrice de la civilisation ottomane, entre en contradiction avec le nationalisme des élites arabes, dont la culture politique est enracinée dans la tradition ottomane. De nombreux courants intellectuels et politiques informent la vision nationaliste arabe. Parmi les influences notables, citons la résistance nationaliste égyptienne, la propagande bolchevique qui circule jusqu'en Mésopotamie à travers le territoire Perse, et enfin le mouvement kémaliste d'éveil nationaliste en Turquie.⁶⁸⁴ Mus par l'idéal nationaliste, les Gardiens de l'Indépendance redoublent d'efforts pour unir Chiites et Sunnites autour d'un projet d'indépendance collective. Ils élargissent leurs appuis aux nombreux éléments de la société iraquienne ayant souffert de l'occupation britannique durant la guerre et qui constatent avec colère que les entreprises d'extraction britanniques se poursuivent au-delà du conflit armé.⁶⁸⁵

La coalition nationaliste réunit quatre groupes distincts : les communautés tribales, la communauté religieuse chiite, les masses urbaines guidées par les notables et les intellectuels, et enfin la communauté d'expatriés composée principalement d'officiers de l'Armée de Fayçal en Syrie.⁶⁸⁶ Passons en revue les motifs de grief de chaque groupe.

⁶⁸² Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 369.

⁶⁸³ Tripp, *supra* note 53 à la p 40.

⁶⁸⁴ Atiyyah, *supra* note 187 à la p 311.

⁶⁸⁵ Longrigg, *supra* note 54 à la p 116.

⁶⁸⁶ Atiyyah, *supra* note 187 à la p 307.

1. Premièrement, les tribus revendiquent le droit de ne plus être embrigadées de force dans les baraquements et les chantiers de l'armée britannique. Le recrutement de Bédouins pour combler les « nécessités de guerre » avait provoqué une pénurie de main-d'œuvre agricole dans les régions fertiles sur les rives de l'Euphrate. Or, l'exploitation d'« indigènes » se prolonge au-delà de la guerre et porte une atteinte grave aux intérêts agricoles des populations rurales, privées de leur force de travail.⁶⁸⁷ D'autre part, 61 718 travailleurs sont recrutés de force sur les chantiers militaires au mois d'avril 1918, sans que l'armée se soucie des besoins des populations locales.⁶⁸⁸

Dans ces conditions de survie déjà difficiles, l'administration fiscale du Commissaire civil prélève un quart des richesses engrangées lors des récoltes, constituant un motif supplémentaire de grief tribal.⁶⁸⁹ Durant le soulèvement de 1920, les heurts les plus violents ont lieu dans les régions du Moyen-Euphrate, où la fiscalité, autrefois inexistante sous le règne de l'Empire ottoman, est particulièrement malvenue.⁶⁹⁰ Les tribus se livrent à des actes de saccage des installations et garnisons britanniques afin de protéger leurs intérêts contre les mesures fiscales, interprétées comme des actes d'appropriation injustifiée de leurs ressources. Au contraire, la révolte ne s'étend pas aux tribus le long du Tigre, longtemps habituées au contrôle administratif et fiscal de Constantinople.⁶⁹¹

2. Le deuxième groupe opposé à la transformation économique des territoires occupés est la communauté confessionnelle chiite, longtemps déjà exclue des instances de pouvoir par l'administration ottomane. Cette politique d'exclusion est poursuivie avec zèle par l'administration britannique, qui considère que les guides spirituels du

⁶⁸⁷ L/P&S/10/686, file 2571, Note by Political Dept., India Office, to Eastern Committee – « Mesopotamia: Civil Administration », 12 April 1918.

⁶⁸⁸ WO 95/4991, « Report of the Labour Directorate Mesopotamia Expeditionary Force from Oct., 1916 to Oct., 1918 »; Haldane, *supra* note 319 à la p 29.

⁶⁸⁹ Atiyyah, *supra* note 187 à la p 256.

⁶⁹⁰ Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 371.

⁶⁹¹ Bell Papers, Letter, Gertrude Bell to her father, 4 July 1920; Atiyyah, *supra* note 187 à la p 353.

clergé chiite constituent une menace au projet de modernisation de la région.⁶⁹² La relation entre l'administration civile et les représentants de la communauté chiite s'envenime lorsque, en décembre 1918, un moudjahid de la ville sainte de Karbala publie une fatwa qui met en garde les musulmans contre le projet de « plébiscite » établi par un non-musulman, en l'espèce le Commissaire civil Arnold T. Wilson, pour décider du sort de la Mésopotamie.⁶⁹³

La fatwa servira de fondement religieux à la revendication au droit à l'autodétermination des populations du Levant. Le 14 février 1919, craignant la tutelle britannique, Mohammad Taqi Shirazi et Shaykh al-Sharî'a Isfahani envoient au Président des États-Unis une lettre « sollicitant son aide pour l'établissement en Iraq d'un État indépendant arabe et islamique, dirigé par un émir musulman aidé d'une Assemblée nationale. ⁶⁹⁴ » Les populations de Mésopotamie opposées à la présence militaire britannique s'accordent pour la création d'un État indépendant. Dans son mémorandum adressé à la SDN, l'Organisation *al-'Ahd al-'Iraqi* appelle à la création d'une « gouvernement monarchique sous constitution civile. ⁶⁹⁵ » D'autres comme l'Organisation *Haras al-Istiqlal* militent pour une « monarchie constitutionnelle démocratique ». ⁶⁹⁶

La signature du Traité Anglo-Perse du 9 août 1919 établissant un régime sous protectorat anglais à Téhéran attise davantage encore la crainte des chiites de tomber sous le joug de l'Empire britannique. En conséquence, la communauté chiite se joint à la coalition nationaliste de Bagdad et la mosquée d'Al Kadhimain devient rapidement le centre des activités insurrectionnelles chiites dans la capitale.⁶⁹⁷

⁶⁹² Marr, *supra* note 248 à la p 27.

⁶⁹³ Atiyyah, *supra* note 187 à la p 275.

⁶⁹⁴ Luizard *supra* 54 à la p 446 : « Chronologie ».

⁶⁹⁵ Dawisha, *supra* note 288 à la p 47.

⁶⁹⁶ *Ibid.*

⁶⁹⁷ Atiyyah, *supra* note 187 à la p 328.

3. En troisième lieu, la population urbaine de Bagdad subit les conséquences dramatiques de la pénurie alimentaire, de l'interruption des relais d'échange traditionnels et de l'inflation.⁶⁹⁸ Les citoyens identifient les causes de leur malheur avec les pratiques privatives de la Puissance occupante. Un malaise profond s'installe, signe du gouffre qui sépare les déclarations à Londres promettant solennellement l'autonomie des populations arabes et les pratiques coercitives de l'occupant militaire sur place. « À l'origine de cette turbulence, une prise de conscience : les Iraquiens réalisent que les Européens n'honorent pas les engagements solennellement pris par divers manifestes et déclarations au début de l'occupation et au lendemain de la chute de Bagdad. ⁶⁹⁹ »

4. Enfin, certains éléments de l'ancienne garde ottomane, en exil en Syrie, comptent jouer un rôle politique de premier plan en Mésopotamie et contestent la concentration des pouvoirs dans les mains de la Résidence britannique à Bagdad. Parmi les officiers de l'armée bédouine ayant combattu au nord de la Mésopotamie, de nombreux hommes étaient restés en Syrie. Ceux-ci demeurent sous les ordres de Fayçal, fils de Ibn Hussein, compagnon de T.E. Lawrence dans la prise d'Akaba, puis de Damas. En raison de leur opposition à l'administration française en Syrie, ces officiers sont chassés de Syrie et expriment leur désir de retourner en poste dans les anciens vilayets de Bassora et de Bagdad.⁷⁰⁰ Exaspérés par la réticence d'Arnold T. Wilson à les accueillir en Iraq, les officiers de Fayçal rejoignent alors les rangs des Gardiens de l'Indépendance.⁷⁰¹

En résumé, ces quatre groupes d'intérêts sont, soit dépouillés de leurs statuts et immunités passées, soit incapables d'améliorer leur sort en raison des privations infligées par l'occupant. Réagissant à la politique britannique d'exclusion, ceux-ci

⁶⁹⁸ Atiyyah, *supra* note 187 à la p 279.

⁶⁹⁹ Majid, *supra* note 50 à la p 37.

⁷⁰⁰ Margaret MacMillan, *Peacemakers: The Paris Conference of 1919 and Its Attempts to End War*, Londres, John Murray, 2001 à la p 418.

⁷⁰¹ Atiyyah, *supra* note 187 à la p 296.

décident d'unir leurs forces autour d'un projet nationaliste porté par les Gardiens de l'Indépendance.⁷⁰²

Au cours du printemps 1920, deux événements embrasent la région. Le 26 avril 1920, le Secrétaire judiciaire de l'administration civile, Sir Edgar Bonham Carter, rédige un rapport préliminaire sur la nouvelle Constitution en territoires occupés. Parmi ses propositions figure la création d'un Conseil d'État dont les résolutions sont soumises à l'approbation finale de conseillers britanniques. Les Gardiens de l'Indépendance estiment qu'une telle répartition des pouvoirs est inacceptable.⁷⁰³ Puis, le 5 mai 1920, les nationalistes apprennent que la Grande-Bretagne avait accepté, sans consulter les représentants locaux, un mandat sur l'Iraq lors de la Conférence de San Remo le mois précédent. Les Gardiens de l'Indépendance interprètent ce nouveau mandat d'administration internationale du territoire à la lumière du projet constitutionnel de Bonham Carter, et concluent à la volonté secrète de la Grande-Bretagne d'incorporer l'Iraq à son Empire.⁷⁰⁴

En réaction à la politique du mandat, les divers courants nationalistes convergent vers Bagdad en mai et juin 1920, où de nombreuses manifestations pacifiques mobilisent une foule panconfessionnelle.⁷⁰⁵ Les nationalistes s'organisent dans les mosquées, à l'abri des tentatives de l'occupant d'infiltrer et de briser le mouvement.⁷⁰⁶ Le 2 juillet, les tribus attaquent et assiègent une garnison britannique à Remaila. Ce succès initial encourage d'autres tribus à s'insurger dans la région du Moyen-Euphrate, comme à Bakouba sur la rivière Diyala au nord de Bagdad, et dans la région de Falloudjah à l'ouest de Bagdad.⁷⁰⁷ Toutefois, la victoire n'est pas totale. Les tribus peinent à organiser un front commun et ne réussissent pas à impliquer la puissante

⁷⁰² Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 373.

⁷⁰³ Ireland, *supra* note 54 à la p 205; Longrigg, *supra* note 54 à la p 120.

⁷⁰⁴ Dodge, *supra* note 53 à la p 22; Tripp, *supra* note 53 à la p 39.

⁷⁰⁵ Tripp, *ibid.* à la p 41.

⁷⁰⁶ Bell Papers, Letter, Gertrude Bell to her father, 20 June 1920.

⁷⁰⁷ Atiyah, *supra* note 187 aux pp. 338-42.

confédération tribale de « Muntafiks ⁷⁰⁸ » aux abords du Tigre. De plus, les notables sunnites, alarmés par la démonstration de force des tribus chiites, choisissent de rester fidèles à l'administration britannique et de sauvegarder les privilèges qu'ils tirent de leur collaboration. ⁷⁰⁹ Par conséquent, au lieu de réunir une large coalition opposée à l'extension de la domination britannique en Mésopotamie, la révolte est limitée à la région du Moyen-Euphrate et s'assimile bientôt à une dissidence tribale et chiite. ⁷¹⁰ Ce développement confirmera le préjugé britannique en faveur de la minorité sunnite, et contribuera à marginaliser davantage encore la majorité chiite. ⁷¹¹ Pour maintenir le contrôle sur la Mésopotamie, la Grande-Bretagne mobilise environ 40 000 soldats indiens supplémentaires pour pacifier les tribus irrédentistes. Dix-huit bataillons de l'armée indienne sont transportés d'urgence en Mésopotamie pour rejoindre les 55 000 soldats indiens et 10 000 soldats britanniques encore dans le pays. ⁷¹² À la mi-octobre, le soulèvement est réprimé dans le sang, provoquant la mort de six à dix mille Arabes ⁷¹³ et 426 soldats britanniques. ⁷¹⁴ Le déploiement des forces indiennes coûte à l'administration £591,700 par semaine entre le 1^{er} juillet et le 1^{er} octobre 1920. ⁷¹⁵ Au total, £40 millions sont déboursés pour mater la révolte.

En raison de la crise économique qui afflige l'Angleterre d'après-guerre et des coûts exorbitants de l'occupation britannique en Mésopotamie, le Gouvernement à Londres conclut au besoin de modifier sa politique à l'égard des territoires occupés. ⁷¹⁶ Ce changement de tactique sera guidé par le principe de rigueur budgétaire. Le besoin urgent de réduire les coûts d'administration impériale oblige l'occupant britannique à

⁷⁰⁸ L/P&S/10/619, file 3540/1916, 'Nasariyah Division: Administrative Report for 1918', by Maj. H.R.P. Dickson, 9 Jan. 1919; Tripp, *supra* note 53 à la p 44.

⁷⁰⁹ Dodge, *supra* note 53 à la p 44.

⁷¹⁰ *Ibid.*

⁷¹¹ Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 373.

⁷¹² William Orsmby-Gore, « Great Britain, Mesopotamia and the Arabs », 1920 *Nineteenth Century and After* 88:2, 227.

⁷¹³ Rosie Llewellyn-Jones, « The British Raj and the British Mandate in Iraq », 2015 *Asian Affairs* 46:2, 270 à la p 276.

⁷¹⁴ Haldane, *supra* note 319 aux pp. 64 & 331.

⁷¹⁵ *Ibid.* à la p 331; Atiyyah, *supra* note 187 à la p 344.

⁷¹⁶ Dodge, *supra* note 53 à la p 8.

réviser ses ambitions régionales : il travestira alors son contrôle en cooptant les anciens cadres de l'armée ottomane. Sur le fondement de cette nouvelle politique de pouvoir indirect (« *indirect rule* »), le Haut Commissariat nomme en octobre 1920 des représentants locaux au Conseil des ministres, qui exerce des compétences exécutives sous la surveillance de conseillers politiques britanniques.⁷¹⁷

2.1.3.2.2 Contradictions internationales à l'administration directe des territoires occupés

En réaction aux révoltes nationalistes, la Grande-Bretagne tempère son pouvoir reconstituant direct et le maquille en administration indirecte. En déférence au libéralisme cosmopolite de Woodrow Wilson,⁷¹⁸ les ambitions d'annexion sont écartées par respect formel du droit au « bien-être » et au « développement » du peuple iraquien.⁷¹⁹ En raison des progrès de la société internationale, le colonialisme classique est déconsidéré en tant que modèle de gouvernement des peuples conquis. Prime, à l'issue de la Conférence de la paix de Versailles, le concept de tutelle sur les peuples détachés de l'Empire ottoman, auxquels est promise une souveraineté étatique, conditionnelle à leur avancement vers la « civilisation ».

Le mandat est une formule juridique d'administration indirecte, fruit d'un marchandage entre Européens et États-Uniens à Versailles. En effet, le système des mandats impose aux nouvelles puissances tutélaires de renoncer à revendiquer un titre d'acquisition juridique de propriété sur le territoire administré.⁷²⁰ Le régime de tutelle mis en place par la Société des Nations (SDN) invalide l'Accord Sykes-Picot de 1916, qui prévoyait le partage du Moyen-Orient entre les deux Puissances

⁷¹⁷ Philip Graves, *The Life of Sir Percy Cox*, Londres, Hutchinson, 1941, aux pp. 266-270.

⁷¹⁸ Dodge, *supra* note 53 à la p 12.

⁷¹⁹ Voir Macmillan, *supra* note 51.

⁷²⁰ Ralph Wilde & Barbara Delcourt, « Le retour des protectorats: l'irrésistible attrait de l'administration de territoires étrangers », dans Barbara Delcourt, Denis Duez & Éric Remacle (dir.), *La guerre d'Irak - Prélude d'un nouvel ordre international ?*, P.I.E.-Peter Lang, 2004, 219 à la p 227.

coloniales.⁷²¹ La Grande-Bretagne doit se résoudre à accepter la supervision de la SDN sur son contrôle effectif du territoire iraquien. Le Point Douze de la Déclaration du Président Wilson au Congrès des États-Unis affirme « l'opportunité d'un développement autonome ⁷²² » des provinces de Mésopotamie, candidates à l'autodétermination et à la nation.⁷²³ La stratégie d'annexion laisse alors place au mandat international, bientôt converti en alliance bilatérale avec les représentants de Mésopotamie.

Lorsque la forme d'administration directe est ressentie comme coloniale, une nouvelle contradiction apparaît qui rend caduques les règles d'administration antérieures. De nouvelles règles juridiques de transition émergent, qui « reposent sur la synthèse provisoire de deux volontés contradictoires ⁷²⁴ ». La tutelle internationale est donc le fruit de cette synthèse entre d'une part les volontés contradictoires des Alliés à Versailles, et d'autre part les volontés contradictoires de l'occupant et de l'occupé. La Puissance occupante, devenue Puissance administratrice de tutelle, convertit alors son pouvoir reconstituant *direct* en un pouvoir reconstituant *indirect*. Le pouvoir reconstituant, dans un premier temps *extériorisé* par l'occupant (1915-1920), est dans un deuxième temps *internationalisé* par un nouveau régime de tutelle (1920-1932). Reflets de ce changement de politique, les territoires occupés de Mésopotamie sont juridiquement requalifiés de « Royaume d'Iraq » sous tutelle.

En conformité avec les nouvelles dispositions du Traité de Versailles⁷²⁵, un Conseil des ministres est établi par le Haut Commissaire Sir Percy Cox en octobre 1920 pour

⁷²¹ Pour une discussion de l'accord secret franco-britannique relatif au démembrement de l'Empire ottoman, voir Elie Kedourie, *England and the Middle East: the destruction of the Ottoman Empire, 1914-1921*, Harvester Press, 1978.

⁷²² Woodrow Wilson, « Fourteen Points Speech », address to Congress, Jan 18, 1918.

⁷²³ Black, *supra* note 132 à la p 212.

⁷²⁴ Charles Chaumont, « Cours général de droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome 129, 1970, 333 à la p 396.

⁷²⁵ Pacte de la Société des Nations, signé à Versailles le 28 juin 1919 et promulgué le 20 janvier 1920, Société des Nations, Recueil des Traités et des Engagements Internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations.

remplacer les administrateurs civils de l'armée d'occupation par une institution représentative des « populations indigènes ». Dans les faits, l'influence britannique perdure, puisque les anciens administrateurs deviennent Conseillers des ministres.⁷²⁶ En mars 1921, le Gouvernement, représenté par le Secrétaire d'État Winston Churchill, convoque à la hâte une Conférence impériale au Caire pour organiser le transfert de droits britanniques en Iraq. À l'issue de la Conférence, la Grande-Bretagne installe le Prince Fayçal sur le trône du nouvel État en gestation, dont les institutions sont calquées sur les institutions de la Monarchie parlementaire britannique. Enfin, le 10 octobre 1922, le Gouvernement britannique remplace officiellement le mandat de la Société des Nations par un traité d'alliance bilatérale avec le Royaume d'Iraq.⁷²⁷

La transformation du statut juridique de la Mésopotamie révèle donc l'échec de la politique impériale d'extraction intensive initiée en temps de guerre par les Officiers de l'Inde. Les contraintes politiques et financières d'après-guerre dictent l'établissement de mécanismes de contrôle davantage indirects et informels, destinés à « maximiser » les retombées économiques de la présence britannique, tout en « minimisant » ses coûts d'administration du territoire.⁷²⁸ C'est dans ce contexte de transition que la politique pétrolière britannique en Mésopotamie est destinée, comme nous allons le voir dans le chapitre III, à soulager les dépenses d'administration et de transformation du territoire occupé.⁷²⁹ Devenue Puissance mandataire, la Grande-Bretagne devra toutefois renoncer à briguer l'exclusivité sur le pétrole iraquien : elle devra partager les gisements avec les Français, qui abandonnent Mossoul en échange

⁷²⁶ Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 375.

⁷²⁷ Dodge, *supra* note 53 à la p 22.

⁷²⁸ Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 376.

⁷²⁹ Fiona Venn, « Oleaginous Diplomacy: Oil, Anglo-American Relations and the Lausanne Conference, 1922–23 », 2009 *Diplomacy & Statecraft* 20:3, 414 à la p 415.

de parts dans la société extractive, et les États-Unis qui forcent leur entrée dans le cartel de la *Turkish Petroleum Company* au nom de la politique de la Porte ouverte.⁷³⁰

En conclusion, le projet colonial d'extraction est interrompu par l'évolution des normes internationales qui interdisent l'annexion, la Grande-Bretagne n'étant plus en mesure de dicter unilatéralement la qualité juridique des territoires qu'elle occupe.⁷³¹

Respectivement objet et sujet d'ambitions contradictoires, le territoire et la population de Mésopotamie sont en situation postcoloniale : ni annexés, ni indépendants. Ce *status mixtus* contribuera à la fragilité des fondements du Royaume d'Iraq instauré par Winston Churchill en 1921.⁷³²

2.2 Extériorisation du pouvoir reconstituant direct secondaire

Après avoir étudié dans la section précédente la tentative d'annexion britannique de la Mésopotamie (2.1), portons notre attention sur l'administration directe états-unienne des territoires occupés (2.2). Si, entre 1916 et 1920, l'occupant britannique exerçait le pouvoir reconstituant direct *originnaire*, l'occupant états-unien exerce le pouvoir reconstituant *secondaire* entre 2003 et 2004. Dans les deux cas, l'occupant profite de la capitulation de l'ennemi (Chapitre 1) pour établir un régime d'immunités privatives garantes des intérêts commerciaux extérieurs (Chapitre 2). Alors que la Grande-Bretagne établit une administration militaro-fiscale fondée sur une économie de plantation, les États-Unis recourent au mercenariat pour libéraliser les rapports économiques.

⁷³⁰ Majid, *supra* note 50 à la p 108.

⁷³¹ À partir de 1920, la Grande-Bretagne doit se conformer aux nouvelles dispositions du Traité de Versailles, qui empêchent l'annexion des anciennes provinces ottomanes. Voir Pacte de la Société des Nations avec Annexe, Archives de la Société des Nations, Bibliothèque du Palais de la Paix ; Charles A. Hooper, *L'Irak et la Société des Nations : Application à l'Irak des dispositions de l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations*, Paris, Pedone, 1928.

⁷³² Voir Catherwood, *supra* 62.

La différence entre les deux constitutionnalismes d'occupation tient au fait que l'« accumulation par dépossession ⁷³³ » britannique est centralisée, alors que la pratique états-unienne délègue aux compagnies sous-traitantes des compétences habituellement exercées par l'autorité publique. ⁷³⁴ Sous administration néolibérale, le processus de captation économique est radicalement dévolu à des opérateurs privés qui bénéficient d'un régime dérogatoire d'immunités, de privilèges et d'exemptions fiscales. Le régime d'administration directe établi par l'APC détruit le *monopole public national* pour créer des *monopoles privés étrangers*. Examinons le fondement (2.2.1), l'exercice (2.2.2) et les effets (2.2.3) de ce pouvoir reconstituant direct secondaire.

2.2.1 Fondement du pouvoir reconstituant direct secondaire

L'objectif de rétablir le marché des capitaux étrangers et des approvisionnements énergétiques irakiens (2.2.1.1) engage les États-Unis à réformer les régimes de commerce et d'investissement irakiens, selon une doctrine officielle inventée de toute pièce et qualifiée de *jus post bellum* (2.2.1.2).

2.2.1.1 Fondement matériel

La volonté des États-Unis d'introduire leurs propres capitaux en Irak en les substituant aux Russes et Français, engage la conversion forcée de l'économie dirigiste baasiste en un système de libre-échange favorable à « l'accueil des investissements directs étrangers » (IDE). ⁷³⁵ Alors que l'administration directe britannique reposait sur une économie planifiée, l'administration d'occupation états-unienne délègue aux firmes sous-traitantes la reconstruction du secteur extractif. ⁷³⁶ Selon le Département d'État états-unien, « le changement de régime offre la

⁷³³ Voir Harvey, *supra* note 57.

⁷³⁴ Michele Chwastiak, « Profiting from destruction: The Iraq reconstruction, auditing and the management of fraud », 2013 *Critical Perspectives on Accounting* 24:1, 32.

⁷³⁵ Voir Costantini, *supra* note 38.

⁷³⁶ Voir Siddiqui, *supra* note 375.

possibilité de libérer non seulement le pays, mais aussi l'économie.⁷³⁷» Aussi, le Rapport du *Groupe de travail sur le pétrole et l'énergie* affirme qu'« une fois libérée, l'économie iraquienne aura besoin de milliards de dollars d'investissements étrangers directs⁷³⁸» pour remettre sur pied son secteur extractif.

L'étendue des programmes de réforme économique est à la mesure du marché de la reconstruction iraquien. En occupant et transformant le territoire iraquien, les États-Unis ambitionnent de contrôler les activités commerciales de leurs concurrents géopolitiques dans le Golfe persique. L'objectif du vice-président des États-Unis est de forcer les puissances rivales productrices d'énergie, comme la Russie, ou importatrices d'énergie, comme la Chine, à collaborer avec les États-Unis pour accéder au marché iraquien.⁷³⁹ Le déploiement « préemptif » des forces armées en Iraq semble avoir prévenu, non pas le développement de l'arsenal militaire iraquien, mais l'ascendance économique des puissances mondiales rivales, qui accumulent des gains en termes de pouvoir économique relatif.⁷⁴⁰ Or, d'après, Michael Renner, le contrôle états-unien de la gestion des flux pétroliers irakiens renforce la capacité des États-Unis à contrôler le système énergétique international fondé sur le marché monétaire des pétrodollars.⁷⁴¹

Enfin, la gestion économique du territoire iraquien justifie la construction de nouvelles bases militaires et constitue une manne financière pour le « complexe

⁷³⁷ US Department of State, « Economy and Infrastructure (Public Finance) Working Group: The Future of Iraq Project », 2003, déclassifié le 22 juin 2005, à la p 5.

⁷³⁸ « Oil & Energy Working Group: The Future of Iraq Project », US Department of State, 2003, déclassifié le 22 juin 2005, à la p 9.

⁷³⁹ Voir Michael T. Klare, « Bush-Cheney energy strategy: Procuring the rest of the world's oil », 2004 *Foreign Policy in Focus* 113, 1; Michael T. Klare, « Oil, Iraq, and American foreign policy: the continuing salience of the Carter doctrine », 2006 *Int'l J.* 62, 31; Philippe Le Billon & Fouad El Khatib, « From free oil to 'freedom oil': Terrorism, war and US geopolitics in the Persian Gulf », 2004 *Geopolitics* 9:1, 109 à la p 124

⁷⁴⁰ Voir Julien Mercille, « The radical geopolitics of US foreign policy: the 2003 Iraq War », 2010 *GeoJournal* 75:4, 327.

⁷⁴¹ Michael Renner, « Post-Saddam Iraq: linchpin of a new oil order », 2003 *Foreign Policy in Focus* 1.

militaro-industriel ⁷⁴²» états-unien ⁷⁴³, qualifié parfois de *Triangle de fer*⁷⁴⁴, « groupe de pression composé de chefs militaires et d'agences gouvernementales, des responsables des industries de l'armement et des parlementaires des commissions sur la Défense qui se disputent le budget militaire. ⁷⁴⁵» Pour ce faire, l'administration des États-Unis entend justifier en droit l'étendue des moyens financiers déployés en Iraq. Quelle est la nature et la teneur de cette justification légale?

2.2.1.2 Fondement formel

Est proposée au moment de l'invasion une nouvelle doctrine juridique qui justifie un vaste programme de dépenses militaires et de reconstruction : le *jus post bellum* (2.2.1.2.1). En vertu de la doctrine du *jus post bellum*, la Puissance occupante s'attribue des compétences de transformation du territoire dérogoires au droit international conventionnel et coutumier (2.2.1.2.2).

2.2.1.2.1 Fondement juridique de l'occupant : légitimer l'extériorisation du pouvoir reconstituant secondaire par la doctrine du *jus post bellum*

Le 1^{er} mai 2003, une fois le territoire occupé, le Président des États-Unis annonce la fin des hostilités.⁷⁴⁶ L'annonce de la cessation des combats permet à l'exécutif états-unien de convoquer un nouvel imaginaire juridique, celui du *jus post bellum*, fiction

⁷⁴² Selon l'expression consacrée par le Président des États-Unis d'Amérique Eisenhower dans son Discours d'adieu à la Nation. Voir Dwight D. Eisenhower, « Farewell Address, January 17, 1961 », 1961 Box 38, 1953-1961.

⁷⁴³ Amy Belasco, « The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11 », Congressional Research Service Report for Congress, RL33110, March 29, 2011. Voir également Rebecca U. Thorpe, *The American warfare state: the domestic politics of military spending*, University of Chicago Press, 2014.

⁷⁴⁴ Voir Gordon Adams, *The Politics of Defense Contracting: the Iron Triangle*, Londres, Transaction Books, the Council on Economic Priorities, 1982; John Bellamy Foster, Hannah Holleman & Robert W. McChesney, « The US imperial triangle and military spending », 2008 Monthly Review 60:5, 1.

⁷⁴⁵ Sami Makki, « Externaliser la défense: la politique américaine », 2007 Sociologie du travail 49:1, 28 à la p 31.

⁷⁴⁶ « President Bush announces major combat operations in Iraq have ended: remarks by the President from the USS Abraham Lincoln », May 1 2003.

qui légitime en période d'occupation la libéralisation de l'économie iraquienne.⁷⁴⁷ Hypothétiquement inscrit dans la théorie de la guerre juste⁷⁴⁸, le *jus post bellum* semble échapper aux règles coutumières et conventionnelles de droit humanitaire pour engager sur le territoire occupé une série de réformes économiques d'envergure au prétendu bénéfice des populations administrées.⁷⁴⁹ Une nouvelle temporalité juridique émerge, qui entretient la confusion entre guerre et paix⁷⁵⁰ en vue d'établir la juridicité de l'occupant-légiférant.⁷⁵¹ L'état de guerre perd ses critères objectifs et ne se caractérise plus qu'en fonction d'une paix subjectivement construite au nom d'un idéal économique.⁷⁵² Avec le *jus post bellum*, le « *status mixtus* »⁷⁵³ de l'*inter regnum* états-unien est désormais soutenu par une doctrine explicite, à l'image de ce qu'avait accompli l'Angleterre, contrainte d'appliquer une doctrine de « contrôle indirect » en vertu des nouvelles clauses du Traité de Versailles. Alors que le « contrôle indirect » britannique est né des contradictions entre la volonté d'annexion et le régime de la Société des Nations, le *jus post bellum* états-unien est né des

⁷⁴⁷ Voir Benjamin R. Banta, « 'Virtuous war' and the emergence of *jus post bellum* », 2011 *Review of International Studies* 37 à la p 277; Olivier Corten, « Le *jus post bellum* remet-il en cause les règles traditionnelles du *jus contra bellum*? », 2011 *Revue belge de droit international* 1-2 à la p 38; Nehal Bhuta, « New modes and orders: the difficulties of a *jus post bellum* of constitutional transformation », 2010 *University of Toronto Law Journal* 60 à la p 799.

⁷⁴⁸ Pour une apologie du *jus post bellum*, voir Gary J. Bass, « *Jus post bellum* », 2004 *Philosophy & Public Affairs* 32:4 à la p 384. L'argumentation de Bass s'appuie principalement sur les thèses libérales de Michael Waltzer et John Rawls. Pour une critique, voir Gregory Lewkowicz, « *Jus post bellum* : vieille antienne ou nouvelle branche du droit? Sur le mythe de l'origine vénérable du *Jus post bellum* », 2011 *Revue Belge de Droit International*, 1-2 à la p 11.

⁷⁴⁹ Judith Hope & Edward Griffin, « The New Iraq: Revising Iraq's Commercial Law is a Necessity for Foreign Direct Investment and the Reconstruction of Iraq's Decimated Economy », 2003-2004 *Cardozo J Int'l & Comp L* 11, 886; John Yoo, « Iraqi Reconstruction and the Law of Occupation », 2004 *UC Davis J Int'l L & Policy* 11, 16.

⁷⁵⁰ Sur la confusion entre temps de guerre et de paix, voir Philip C. Jessup, « Should International Law Recognize an Intermediate Status between Peace and War? », 1954 *American Journal of International Law* 48:1 à la p 98.

⁷⁵¹ Sur le pouvoir législatif que s'attribue l'occupant, voir Kristen Boon, « Legislative Reform in Post-conflict Zones: *Jus Post Bellum* and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », 2005 *McGill L.J.* 50 à la p 285.

⁷⁵² Eric De Brabandere, « Responsibility for Post-Conflict Reforms: A Critical Assessment of *Jus Post Bellum* as a Legal Concept », 2010 *Vand. J. Transnat'l L.* 43, 119.

⁷⁵³ Georg Schwarzenberger, « *Jus Pacis Ac Belli?* Prolegomena to a Sociology of International Law », 1943 *American Journal of International Law* 37:3 à la p 460.

contradictions entre le droit de Genève et la volonté de transformer les « États voyous » en souverainetés néolibérales.

Tout d'abord, le Gouvernement des États-Unis entretient la fiction de la préexistence d'un motif d'intervention (*jus ad bellum*) pour justifier la destitution du régime iraquien et le démantèlement de ses institutions : c'est la doctrine « préemptive » appliquée à l'encontre de l'État voyou (« *rogue State* ») iraquien qui présenterait un « danger » pour la sécurité nationale des États-Unis.⁷⁵⁴ Cette doctrine de la « guerre préemptive » contrevenant au principe de règlement pacifique des différends internationaux (*jus contra bellum*)⁷⁵⁵ permet d'engager, comme nous l'avons constaté au chapitre précédent, la violence destructrice de droit.⁷⁵⁶ Pour établir un nouvel ordre de fiction juridique, l'ordre ancien est écarté.

Puis, une fois le territoire occupé, et bien que le conflit perdure, le droit dans la guerre (*jus in bello*) est violé au nom du droit *après* la guerre (*jus post bellum*); c'est l'exercice de la violence refondatrice de droit. Ce « droit *après* la guerre » est une doctrine élaborée *a posteriori* pour légitimer l'atteinte aux droits « *contre* la guerre » et « *dans* la guerre ». La fiction juridique entretient ici une confusion des causes et des effets.⁷⁵⁷ Il y a un avant, un après, mais le temps de la guerre est relégué dans l'ombre par une doctrine qui fonde un ordre juridique sur le désordre militaire en cours, créé par celui-là même qui l'invoque.

⁷⁵⁴ Kelly O'Reilly, « Perceiving Rogue States: The Use of the 'Rogue State' Concept by US Foreign Policy Elites », 2007 Foreign Policy Analysis 3:4, 295.

⁷⁵⁵ Voir l'article 2 § 4 de la Charte des Nations unies : « Les membres de l'Organisation s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout Etat, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies ».

⁷⁵⁶ Gregory Lewkowicz, « *Jus post bellum*: vieille antienne ou nouvelle branche du droit? Sur le mythe de l'origine vénérable du *Jus post bellum* », 2011 Revue Belge de Droit International, 1-2 à la p 11.

⁷⁵⁷ À l'image de la chouette de Minerve qui prend son envol au crépuscule pour constater un monde déjà existant, la qualification juridique de l'intervention est déterminée une fois l'acte d'agression décidé par le Gouvernement des États-Unis. En amont, la décision souveraine d'intervenir; en aval la justification de droit. Voir Andrew Norris, « Willing and Deciding: Hegel on Irony, Evil, and the Sovereign Exception », 2007 Diacritics 37:2-3, 135.

Autrement dit, il n'y aurait pas eu lieu de construire une nouvelle doctrine de *jus post bellum* si les *jus contra bellum* et *in bello* avaient été respectés. La « violence destructrice » de la « guerre préemptive » (*jus ad bellum*) et la « violence fondatrice » de la reconstruction économique (*jus post bellum*) découlent de la violation du *jus contra bellum* et du *jus in bello*.⁷⁵⁸ Sur le fondement de sa doctrine juridique, l'occupant entend échapper au droit des conflits armés pour convertir l'État social en État de marché (« *Market State* »).⁷⁵⁹ La fiction juridique du droit *après* la guerre justifie l'application du droit des investissements et des corporations sur le territoire *avant* même que le conflit soit terminé.⁷⁶⁰

2.2.1.2.2 L'autoattribution par l'occupant de compétences transformatives du territoire

À la demande du Secrétaire à la défense Donald Rumsfeld, et avec l'accord du secrétaire d'État Colin Powell, le Président des États-Unis attribue au Pentagone la responsabilité d'exercer le *jus post bellum*.⁷⁶¹ En conformité avec un Décret présidentiel classifié en date du 20 janvier 2003⁷⁶², l'Autorité Provisoire de la Coalition (APC) exerce des « pouvoirs de gouvernement temporaires » destinés à rétablir les conditions de sécurité nécessaires à la « reprise économique, à la reconstruction et au développement durable »⁷⁶³. Réunissant les compétences exécutives, législatives et judiciaires, l'APC supervise, dirige et coordonne tous des programmes gouvernementaux états-uniens en Iraq.

⁷⁵⁸ Sur le concept de violence destructrice et fondatrice de droit, voir Benjamin, *supra* note 23.

⁷⁵⁹ Philip Bobbitt, *The Shield of Achilles – War, Peace, and the Course of History*, Anchor Books, 2003, Chapitre III: « The Society of Market States », aux pp. 667-798.

⁷⁶⁰ Voir Costantini, *supra* note 38.

⁷⁶¹ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 33.

⁷⁶² Voir George HW Bush. « National Security Presidential Directive 24, Post-War Iraq Reconstruction », Washington: The White House 20 (2003).

⁷⁶³ U.S. Office of Management and Budget, « Report to Congress Pursuant to Section 1506 of the Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act, 2003 (Public Law 108-11) », June 2, 2003 (letter), en ligne: <<http://www.whitehouse.gov/omb/legislative>>.

L'APC entreprend la « reconstruction économique » de territoires occupés⁷⁶⁴, excitant de la Résolution 1483 qui exhorte les États à « apporter les ressources nécessaires à la reconstruction de l'Iraq et à la remise en état de son infrastructure économique.⁷⁶⁵ » Pour y parvenir, la Résolution met fin à la situation d'embargo et « prend acte de la création d'un Fonds de Développement pour l'Iraq » aux fins de reconstruire le territoire occupé.⁷⁶⁶ Le CSNU note ensuite que « les ressources du Fonds de développement pour l'Iraq seront décaissées selon les instructions données par l'Autorité [APC].⁷⁶⁷ » Le Fonds est alimenté par « les ventes à l'exportation de pétrole, de produits pétroliers et de gaz naturel provenant d'Iraq » et géré par l'APC, « en attendant qu'un gouvernement iraquien représentatif et reconnu par la communauté internationale soit dûment constitué.⁷⁶⁸ » La gestion des avoirs tirés de l'exploitation pétrolière de l'État occupé est donc entre les mains de la Puissance occupante, ce qui contribuera, comme nous le verrons plus tard, à l'opacité des opérations de reconstruction.

Précision importante, l'APC engage ces réformes économiques une semaine *avant* l'adoption de la Résolution 1483. Le 16 mai 2003, elle déclare réunir, selon les termes de l'Arrêté No. 1, l'autorité exécutive, législative et judiciaire en Iraq.⁷⁶⁹ Sur le fondement du *jus post bellum*, l'APC prétend situer ses réformes entre l'application des règles du droit international humanitaire et le transfert de souveraineté aux institutions nationales. Les arrêtés de l'APC sont édictés *entre le 16 mai 2003 et le 28 juin 2004*, pendant les quatorze mois qui séparent la déclaration présidentielle états-unienne de cessation des hostilités du transfert de pouvoirs au Conseil de

⁷⁶⁴ Eric De Brabandere, « International Territorial Administrations and Post-Conflict Reforms: Reflections on the Need of a *Jus Post Bellum* as a Legal Framework », 2011 *Revue Belge de Droit International* 44, 69.

⁷⁶⁵ Voir Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/RES/1483 (22/05/2003), au para. 2.

⁷⁶⁶ *Ibid* aux paras. 10 & 12; David M. Malone, *The International Struggle over Iraq: Politics in the UN Security Council 1980–2005*, New York, Oxford University Press, 2006 à la p 206.

⁷⁶⁷ Voir Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/RES/1483 (22/05/2003), au para. 13.

⁷⁶⁸ *Ibid* au para. 20.

⁷⁶⁹ Voir Coalition Provisional Authority, Authority Regulation No. 1, CPA/REG/16 May 2003/01 Section 1.2.

gouvernement intérimaire. Durant cette période d'*inter regnum*, l'APC s'estime nullement astreinte à respecter les règles de La Haye qui obligent l'occupant à conserver les institutions publiques, à protéger les bâtiments et le cadre juridique du territoire occupé.⁷⁷⁰

En vertu des restrictions prévues par les Règlements de La Haye et de Genève, l'occupant n'est censé utiliser les ressources de l'occupé que dans la *stricte mesure des nécessités de guerre*.⁷⁷¹ Or, l'APC suspend l'application des Art. 43, 48, 52, 53 du Règlement IV de La Haye, ainsi que les Art. 33 et 53 de la Convention IV de Genève, *au nom d'un état de nécessité économique*⁷⁷² : l'occupant justifie son appropriation économique du territoire en prenant appui sur son devoir de « restaurer la sécurité et la stabilité » et de « faciliter le redressement économique, la reconstruction soutenable et le développement ». ⁷⁷³ Ce faisant, l'APC substitue au régime général du droit des conflits armés un régime particulier de « droit administratif global ». ⁷⁷⁴ En d'autres termes, l'occupant abandonne son devoir de conserver le droit iraquien et le remplace par une « administration civile » visant le « développement économique » du territoire. ⁷⁷⁵

⁷⁷⁰ Sur l'absence de protection des biens publics en Iraq, voir en général Raymond William Baker, Shereen T. Ismael & Tareq Y. Ismael (dir.), *Cultural Cleansing in Iraq: Why Museums Were Looted, Libraries Burned and Academics Murdered*, Pluto Press, 2010.

⁷⁷¹ Voir par exemple le Règlement IV de La Haye, Art. 48 (ponction des impôts, droits et péages d'après les règles de l'assiette et de la répartition en vigueur dans l'État occupé), Art. 52. (réquisitions en nature dans la limite des besoins de l'armée d'occupation), Art. 53 (restitutions et indemnités réglées à la paix), Art. 55 (l'occupant est simple administrateur des biens publics); Convention IV de Genève, Art. 33 (interdiction du pillage et des représailles), Art. 53 (interdiction de détruire les biens des collectivités publiques).

⁷⁷² Par exemple, l'Arrêté 39 qui remplace « tout droit sur les investissements étrangers » (Section 3, § 1, CPA/ORD/19 Sept. 2003/39) est en contradiction avec l'article 43 de la *Convention (IV)*, *supra* note 72.

⁷⁷³ US Office of Management and Budget, « Report to Congress Pursuant to Section 1506 of the Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act, 2003 (Public Law 108-11) », Washington D.C., June 2003, 2.

⁷⁷⁴ Eric De Brabandere, « Responsibility for Post-Conflict Reforms: A Critical Assessment of Jus Post Bellum as a Legal Concept », 2010 Vand. J. Transnat'l L. 43, 119.

⁷⁷⁵ Voir par exemple le Préambule de Coalition Provisional Authority, Regulation No. 2: « Development Fund for Iraq », CPA/REG/10 June 2003/02. Pour une justification doctrinale des

En l'espèce, l'APC remplace « toute loi existante sur les investissements étrangers »⁷⁷⁶ par des arrêtés relatifs à la libéralisation de l'investissement étranger⁷⁷⁷ et au traitement national des entreprises étrangères.⁷⁷⁸ Les conseillers juridiques des Puissances occupantes estiment que le droit international humanitaire est en contradiction avec les principes d'économie moderne et mérite d'être amendé afin de stabiliser le territoire en situation post-conflit.⁷⁷⁹ De surcroît, la transition économique doit être facilitée par la purge des institutions publiques « corrompues » par les décennies de règne du Président Saddam Hussein.⁷⁸⁰ L'APC serait ainsi en droit d'enclencher des réformes économiques en période d'occupation, d'autant plus que, du point de vue commercial, les effets de l'embargo et de la guerre rendent nécessaire un vaste programme de libéralisation économique et de reconstruction nationale.⁷⁸¹

L'APC se réfère spécifiquement au besoin d'assurer « la transition d'une économie planifiée à une économie de marché, caractérisée par la croissance d'une économie soutenable sur le fondement d'un secteur privé dynamique », dont le projet serait porté par « des réformes institutionnelles et juridiques ».⁷⁸² Cette transition vers un État de marché doit en outre être assurée « le plus rapidement possible »⁷⁸³ au moyen

réformes, voir Judith Richards Hope & Edward N. Griffin, « The New Iraq: Revising Iraq's Commercial Law is a Necessity for Foreign Direct Investment and the Reconstruction of Iraq's Decimated Economy », 2003 *Cardozo J. Int'l & Comp. L.* 11, 875.

⁷⁷⁶ Voir Section 3, para 1, CPA/ORD/19 Sept. 2003/39.

⁷⁷⁷ Voir Section 3, para 1, CPA/ORD/19 Sept. 2003/39.

⁷⁷⁸ Section 4, para 1, CPA/ORD/19 Sept. 2003/39.

⁷⁷⁹ Judith Hope & Edward Griffin, « The New Iraq: Revising Iraq's Commercial Law is a Necessity for Foreign Direct Investment and the Reconstruction of Iraq's Decimated Economy », 2004 *Cardozo J. Int'l & Comp. L.* 886.

⁷⁸⁰ Simon Chesterman, *You, the People: The United Nations, Transitional Administration, and State-building*, Oxford University Press, 2005 à la p 157.

⁷⁸¹ Frederick Barton & Bathsheba Crocker, « Progress or Peril? Measuring Iraq's Reconstruction », *The Post-Conflict Reconstruction Project*, Washington, DC: Center for Strategic and International Studies September 2004.

⁷⁸² Coalition Provisional Authority, « Foreign Investment », Order No. 39, CPA/ORD/19 September 2003/39.

⁷⁸³ Memo from Peter McPherson to Paul Bremer, « Timelines for Iraq's Economic Recovery », July 12, 2003, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 206.

de mesures administratives d'urgence. L'APC utilise alors les avoirs pétroliers irakiens pour entreprendre une transformation radicale de l'économie et multiplier les projets de remaniement du territoire en étroite collaboration avec les consortiums transnationaux.⁷⁸⁴ Ces mesures d'urgence engagent des conséquences économiques irréversibles, comme le précisera par la suite la *Fédération des contractants irakiens* : l'ouverture subite du marché commercial irakien à la concurrence internationale après des années d'embargo provoquera la faillite de 25 000 entreprises irakiennes.⁷⁸⁵

2.2.2 Exercice du pouvoir reconstituant direct secondaire

Alors que le Chapitre 1 concernait les décisions de l'APC qui suppriment les institutions de l'ancien régime (voir 1.2.2), la présente section est consacrée à l'étude des mesures qui, compte tenu de ces suppressions, visent à les remplacer (2.2.2). Profitant de la levée de l'embargo et des interdictions portant sur le commerce avec l'Iraq⁷⁸⁶, l'APC exerce le pouvoir reconstituant économique. En quatorze mois d'administration du territoire occupé, l'APC promulgue cent décrets, la plupart engageant des réformes de nature économique.⁷⁸⁷ En guise de rappel, l'APC émet des règlements, décrets, avis publics et protocoles.⁷⁸⁸ Ce sont les trois premiers types de documents qui nous intéressent en phase reconstituante.

Premièrement, les règlements organisent la gestion du *Fonds de développement pour l'Iraq*, la Commission d'appel et de révision qui supervise l'usage des fonds, le Conseil de gouvernement irakien, la Commission des réclamations de biens, et l'aide internationale. Deuxièmement, les décrets régissent l'organisation du Code pénal, la gestion et l'usage du domaine public, règlent la distribution des hydrocarbures, la

⁷⁸⁴ Voir Whyte, *supra* note 63; Del Castillo, *supra* note 333 à la p 207.

⁷⁸⁵ Whyte, *ibid.* à la p 182.

⁷⁸⁶ Voir Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/RES/1483 (22/05/2003), au para. 10.

⁷⁸⁷ Voir Fox, *supra* note 29 à la p 215.

⁷⁸⁸ Coalition Provisional Authority, « CPA Official Documents ».

nouvelle armée iraquienne, le statut de la Coalition, ainsi que les missions de liaison des Affaires étrangères. Enfin, les avis publics régissent la gestion des ressources financières, l'organisation des médias, et le Conseil pour la coordination internationale créé le 18 juin 2003.⁷⁸⁹ Comme l'avaient fait les agents britanniques avant eux, les administrateurs états-uniens restructurent l'économie iraquienne à leur avantage. Examinons successivement la libéralisation des échanges (2.2.2.1), du droit bancaire (2.2.2.2) et des marchés publics (2.2.2.3).

2.2.2.1 La libéralisation du droit des investissements et des échanges commerciaux

La Puissance occupante déclare œuvrer à la rationalisation des règles du marché en Iraq au bénéfice des populations occupées. Qualifiée de « priorité immédiate » par l'APC, la réforme économique est censée réparer les dysfonctionnements du modèle baasiste, réputé désuet.⁷⁹⁰ L'APC engage un programme accéléré de reconstruction (« *Accelerated Iraqi Reconstruction Program* ») afin de stimuler l'économie dans un contexte de violence généralisée.⁷⁹¹ Un Bureau de Développement du Secteur Privé (*Office of Private Sector Development*) est établi pour veiller à la mise en œuvre des réformes.⁷⁹² Les réformes concernent le commerce international (Décrets 54, 81 & 83), l'investissement (Décret 39), ainsi que les transactions privées.⁷⁹³ Quant aux secteurs de la santé, de l'éducation, du transport, des télécommunications et de l'agriculture, c'est l'Agence des États-Unis pour le développement international USAID qui applique dans un premier temps le programme de libéralisation.⁷⁹⁴

⁷⁸⁹ CPA Regulation Number 5, « Regarding the Council for International Coordination », June 18, 2003.

⁷⁹⁰ Voir Ambassador L. Paul Bremer III, Chief Administrator in Iraq, « Address at the World Economic Forum », 23 Juin 2003.

⁷⁹¹ L. Paul Bremer, Memorandum For Record, « Accelerating Iraqi Reconstruction Programs », April 22, 2004, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 233.

⁷⁹² *Ibid.* à la p 207.

⁷⁹³ Voir Fox, *supra* note 29 à la p 216; Whyte, *supra* note 63 à la p 181.

⁷⁹⁴ United States Agency for International Development, « Vision for Post-Conflict Iraq », February 19, 2003; Special Inspector, *supra* note 66 aux pp. 21-22.

Organisant une vaste campagne d'accumulation par dépossession, l'APC privatise « les biens qui autrefois appartenaient au domaine public.⁷⁹⁵ » Elle abaisse les barrières tarifaires au commerce international, réforme le droit commercial, lève les restrictions au droit de propriété et encourage l'adoption de standards de gouvernance d'entreprise.⁷⁹⁶ Elle décrète l'abandon du principe économique de préférence nationale, autorise le virement de crédit des firmes étrangères et libéralise la vente de produits agricoles brevetés.⁷⁹⁷ Pour mettre en œuvre ces réformes, l'administrateur Paul Bremer déclare que « les représentants officiels de l'APC dirigent les ministères irakiens ».⁷⁹⁸

Déclarant que l'ancien droit commercial irakien limitait l'importation des marchandises et des matériaux nécessaires aux efforts de reconstruction, l'APC publie le 8 juin 2003 le Décret 12 (« *Order 12* »), qui annonce et organise la politique de libéralisation des échanges.⁷⁹⁹ Le Décret 12 réduit la collecte des droits de douane, taxes à l'importation, droits de licence et tarifs similaires pour des produits entrant ou sortant de l'Iraq, ainsi que la plupart des autres restrictions commerciales sur les marchandises en provenance de l'étranger. Comme l'avaient fait les Hauts Commissaires britanniques avant lui, Paul Bremer exempte de taxes d'importation les entreprises d'équipement et de services destinés aux forces de la coalition.⁸⁰⁰

Les dispositions du Décret 12 sont prolongées par une Politique de libéralisation commerciale (« *Trade Liberalization Policy* ») énoncée dans le Décret 54 du 26 février 2004 pour la durée de l'administration transitoire. Son article 54 réduit les

⁷⁹⁵ Gathii, « War, Commerce », *supra* note 59 à la p 76.

⁷⁹⁶ Ambassador L. Paul Bremer III, Chief Administrator in Iraq, Address at the World Economic Forum (June 23, 2003).

⁷⁹⁷ Coalition Provisional Authority, « Foreign Investment », Order No. 39, CPA/ORD/19 September 2003/39.

⁷⁹⁸ Voir Autorité Provisoire de la Coalition, « Statement by the CPA Administrator », en ligne: < http://www.cpaihq.org/transcripts/20040329_bremer_health.html >.

⁷⁹⁹ Theodore Kassing & Dylan Williams, « Commercial Law Reform Issues in the Reconstruction of Iraq », 2014 Ga J Int Comp Law 33:1, 217 à la p 225.

⁸⁰⁰ Coalition Provisional Authority, *Tax Strategy of 2004*, Order No. 49, CPA/ORD/19 February 2004/49, § 3(3).

droits de douane et les taxes à l'importation conformément aux règles en vigueur à l'OMC.⁸⁰¹ Les Décrets 54, 81 et 83 révisent également le régime national applicable au droit de propriété intellectuelle, au droit des marchés publics, et au droit commercial, en vue de faciliter l'adhésion de l'Iraq à l'OMC.⁸⁰² Les réformes du Code de commerce iraquien confèrent la même protection et les mêmes droits et avantages économiques aux opérateurs économiques étrangers qu'aux Iraquiens. La fiscalité d'entreprise est remaniée par le Décret 37.⁸⁰³ Une « vacance fiscale » est déclarée sur tous les prélèvements de l'année 2003.⁸⁰⁴ L'ordonnance 38 réintroduit une taxe d'importation de 5 % sur les marchandises en 2004 pour financer les opérations de reconstruction sur une période de deux ans.⁸⁰⁵ En 2004, le plafond d'imposition sur les bénéfices des entreprises est fixé à 15 %.⁸⁰⁶

La réforme économique la plus importante est dans le domaine du droit des investissements.⁸⁰⁷ Il s'agit de faire de l'Iraq « un des pays les plus ouverts au monde ⁸⁰⁸ » et de faciliter son accession à l'Organisation mondiale du Commerce.⁸⁰⁹ L'Arrêté n. 39 de l'Autorité provisoire de la coalition, relatif à l'investissement étranger accorde le traitement national aux investisseurs étrangers : « à l'exception des ressources naturelles [...] impliquant l'extraction et le traitement primaires ⁸¹⁰ », il permet aux ressortissants étrangers de posséder 100 % des entreprises iraqiennes et

⁸⁰¹ Whyte, *supra* note 63 à la p 181.

⁸⁰² Press Release, Coalition Provisional Authority, « Iraq Achieves Observer Status at the WTO » (Feb. 12, 2004), en ligne : < <http://www.cipa-iraq.org/pressreleases/20040212/WTO.html> >.

⁸⁰³ Coalition Provisional Authority, « Tax Strategy for 2003 », Order No. 37, CPA/ORD/19 September 2003/37.

⁸⁰⁴ *Ibid.*

⁸⁰⁵ Coalition Provisional Authority *Reconstruction Levy*, Order No. 38, CPA/ORD/ 19 September 2003/38.

⁸⁰⁶ *Tax Strategy of 2004*, Coalition Provisional Authority Order No. 49, CPA/ORD/19 February 2004/49, § 3(3)

⁸⁰⁷ Voir Costantini, *supra* note 38.

⁸⁰⁸ Carel De Rooy, « United Nations/World Bank Joint Iraq Needs Assessment », Policy, Research working paper series; no. WPS 3471, New York, 11, Oct. 2003.

⁸⁰⁹ Coalition Provisional Authority, « Iraq Achieves Observer Status at the WTO », Press Release, Feb. 12, 2004.

⁸¹⁰ Coalition Provisional Authority, « Foreign Investment », Order No. 39, CPA/ORD/19 September 2003/39, § 4(2).

de transférer leurs avoirs à l'étranger sans restriction aucune.⁸¹¹ Les placements financiers, ainsi que les profits ou dividendes réalisés sur le territoire iraquien, sont libres de mouvement.⁸¹² De plus, l'arrêté n'impose aux investisseurs étrangers aucune obligation d'acquérir des biens ou services locaux, leur offrant la possibilité de contourner l'offre nationale et de faire appel à des compagnies étrangères sous-traitantes.⁸¹³ Tous les tarifs, impôts, taxes et licences d'importation et d'exportation sont suspendus pendant la durée de l'occupation.⁸¹⁴ Le Règlement 39 permet également aux investisseurs étrangers de posséder des terres pendant 40 ans avec la possibilité de renouveler le droit de propriété.⁸¹⁵ Enfin, pour offrir aux opérateurs économiques étrangers des garanties contre les expropriations et poursuites judiciaires, le Décret présidentiel 13303 offre l'immunité juridique aux investisseurs internationaux ayant des intérêts dans les produits pétroliers irakiens.⁸¹⁶

L'APC organise l'inversion de la hiérarchie des normes, puisque ses dispositions réglementaires abrogent les lois en vigueur sur le territoire occupé. L'ordonnance 64 de l'APC en date du 3 mars 2004 modifie substantiellement la *Loi iraquienne n° 21 sur les Sociétés* de 1997 pour permettre à toute personne ou entité, qu'elle soit iraquienne ou étrangère, d'établir ou de posséder une entreprise iraquienne.⁸¹⁷ D'après la Directive du Ministère du Commerce No. 196 sur « L'enregistrement des sociétés » en date du 15 mars 2004, la *Loi sur les sociétés* doit entrer en conformité

⁸¹¹ *Ibid* § 7(2)(d).

⁸¹² *Ibid* § 7.

⁸¹³ Voir Fox, *supra* note 29 à la p 219.

⁸¹⁴ Coalition Provisional Authority, « Trade Liberalization Policy », Order No. 12, CPA/ORD/7 June 2003/12.

⁸¹⁵ Coalition Provisional Authority, « Foreign Investment », Order No. 39, CPA/ORD/19 September 2003/39, § 8.

⁸¹⁶ « Executive Order Protecting the Development Fund of Iraq and Certain other Property in Which Iraq Has an Interest (13303) », Report on the National Emergency With Respect to the Development Fund for Iraq, Executive Order 13303, consistent with section 401(c) of the National Emergencies Act, 50 U.S.C. 1641(c), and section 204(c) of the International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. 1703(c), May 22, 2003.

⁸¹⁷ Coalition Provisional Authority, « Amendment to the Company Law No. 21 of 1997 », Order No. 64, CPA/ORD/29 February 2004/64.

avec l'ordonnance 39 de l'APC qui prévoit l'égalité de traitement des investisseurs étrangers et nationaux sur le marché iraquien.⁸¹⁸ En aucun cas la nationalité d'une partie contractante ne doit servir de motif pour disqualifier l'établissement d'une entreprise sur le sol iraquien, et ce quelle que soit la nature de l'entreprise (agence, concession, négoce ou autre).⁸¹⁹

L'amendement de l'APC à l'Art. 12 de la *Loi nationale sur les compagnies de 1997* stipule qu'une personne morale ou physique, étrangère ou nationale, dispose du droit d'être acquéreur, fondateur, actionnaire ou partenaire d'une compagnie établie en Iraq.⁸²⁰ L'APC explique que les normes contractuelles de l'ancien régime, ayant perdu leur finalité économique et sociale, doivent être écartées pour ne pas entraver la croissance économique de l'Iraq.⁸²¹ En droit de la faillite, les contraintes reposant sur le débiteur sont allégées, facilitant la dissolution de compagnies en difficulté financière.⁸²²

En droit de la propriété intellectuelle, le précédent régime de 1957 est amendé afin de préparer l'entrée de l'Iraq dans l'Organisation mondiale du Commerce.⁸²³ Le droit des brevets agricoles et industriels de 1971 est libéralisé par le Décret 81⁸²⁴ « afin que le droit d'auteur iraquien réponde aux normes protectrices internationalement

⁸¹⁸ Ministry of Trade, Ministerial Instruction No. 196, 15 mars 2004, « The Registration of Companies », Section 1, para 1.

⁸¹⁹ Ministry of Trade, Ministerial Instruction No. 196, 15 mars 2004, « The Registration of Companies », Section 1, para 1.

⁸²⁰ Coalition Provisional Authority, « Amendment to the Company Law No. 21 of 1997 », Order No. 64, CPA/ORD/29 February 2004/64.

⁸²¹ Preamble, Coalition Provisional Authority, « Amendment to the Company Law No. 21 of 1997 », Order No. 64, CPA/ORD/29 February 2004/64.

⁸²² Coalition Provisional Authority, *Facilitation of Court-Supervised Debt Resolution Procedures*, Order No. 78, CPA/ORD/19 April 2004/78.

⁸²³ *Amendment to the Trademarks and Descriptions Law No. 21 of 1957*, Coalition Provisional Authority Order No. 80, CPA/ORD/26 April 2004/80 (Apr. 26, 2004): « [r]ecognizing the demonstrated interest of the Iraqi Governing Council for Iraq to become a full member in the international trading system, known as the World Trade Organization, and the desirability of adopting modern intellectual property standards ».

⁸²⁴ Voir *Patent, Industrial Design, Undisclosed Information, Integrated Circuits and Plant Variety Law*, Coalition Provisional Authority Order No. 81, CPA/ORD/26 April 2004/81.

reconnues et que les standards actuels de l'Organisation mondiale du commerce soient incorporés dans le droit iraquien.⁸²⁵» Le Décret 81 impose aux agriculteurs irakiens l'achat de semences transgéniques protégées par le droit de propriété intellectuelle auprès des firmes agroalimentaires transnationales, telles que Monsanto et Dupont.⁸²⁶

2.2.2.2 Réformes du système bancaire (Décrets 18, 20, 40, 43, 74 & 94)

En novembre 2002, cinq mois avant l'invasion de l'Iraq, le Conseil de Sécurité nationale (*National Security Council*) des États-Unis assigne au Département du Trésor la tâche de redresser la situation monétaire iraquienne, incluant la réforme de la Banque centrale et du Ministère des finances.⁸²⁷ Le Sous-secrétaire d'État au Trésor, John Taylor, établit un Groupe de travail sur la reconstruction financière en Iraq (*Treasury's Task Force on Iraq Financial Reconstruction*).⁸²⁸ Un programme de convertibilité des Dollars états-uniens et Dinars irakiens est mis sur pied avant l'occupation.⁸²⁹ Lorsque l'armée se déploie sur le territoire, le Dollar redevient la monnaie de référence à laquelle le Dinar iraquien est adossé.⁸³⁰

Le 7 juillet 2003, l'administrateur Bremer annonce, en conformité avec les recommandations du Trésor des États-Unis, le plan de sauvetage du Dinar iraquien.⁸³¹

⁸²⁵ *Amendment to the Copyright Law*, Coalition Provisional Authority Order No. 83, CPA/ORD/29 April 2004/83, § 1 (Apr. 29, 2004).

⁸²⁶ Whyte, *supra* note 63 à la p 181; Christopher Doran, *Making the World Safe for Capitalism: How Iraq Threatened the US Economic Empire and Had to be Destroyed*. Pluto Press, 2012, aux pp. 216 et suiv.

⁸²⁷ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 30.

⁸²⁸ GAO Testimony 04-579T, « Recovering Iraq's Assets: Preliminary Observations on U.S. Efforts and Challenges », March 18, 2004; Roger H. Bezdek, « Using Vested Assets for the Reconstruction of Iraq », Public Fund Digest 5, no. 2 (2005); Executive Order 13290, « Confiscating and Vesting Certain Iraqi Property », March 20, 2003.

⁸²⁹ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 88.

⁸³⁰ « The new dinar was stable enough by the end of 2006 to begin appreciating against the dollar. » *Ibid* 89; John B. Taylor, *Global Financial Warriors: The Untold Story of International Finance in the Post-9/11 World*, New York: W.W. Norton, 2007 à la p 243.

⁸³¹ CPA Press Release, « Text of Ambassador Bremer's Address to the Iraqi People: Budget and Banknotes », No. 14, 7 juillet 2003.

Le 14 octobre 2003, il attribue à l'APC le pouvoir d'imprimer et de mettre en circulation les nouveaux billets irakiens, débarrassés de symboles du régime baasiste et de l'effigie de Saddam Hussein, jusqu'à ce que la Banque centrale d'Iraq, épaulée par le Trésor états-unien, soit jugée compétente pour assurer la gestion du « Nouveau Dinar irakien ». ⁸³² Entre le 15 octobre 2003 et le 15 janvier 2004, l'APC remplace l'ancienne devise par la nouvelle par le biais d'une nouvelle Banque centrale irakienne. En adossant la devise irakienne au dollar états-unien, l'occupant s'arroge le droit de contrôler les finances publiques irakiennes, comme l'avaient fait les fonctionnaires britanniques en adossant le marché monétaire mésopotamien à la Roupie indienne, elle-même adossée à la Livre sterling. Le 7 juillet 2003, l'APC établit les statuts de la Banque centrale et en fait une entité indépendante du pouvoir politique. La Banque centrale irakienne est dirigée par des fonctionnaires du FMI, de la Réserve fédérale états-unienne et des Banques centrales du Bahreïn et des Émirats arabes unis. ⁸³³

À partir de janvier 2004, la Banque centrale d'Iraq lance officiellement le nouveau Dinar irakien, qui s'échange à 1/500 US\$ sur le marché des changes. ⁸³⁴ Deux mois plus tard, le processus de conversion est complété. ⁸³⁵ Protégée par l'armée états-unienne, l'APC achemine par avions-cargos 6,1 mille milliards de nouveaux Dinars (\$400 millions) ⁸³⁶, frappés et imprimés dans sept usines différentes à travers le monde. ⁸³⁷ L'APC organise ensuite par convois militaires la distribution de dix mille boîtes de Dinars auprès des deux cent quarante-trois institutions bancaires sur le territoire irakien. ⁸³⁸ En miroir à la politique monétaire des Britanniques en période

⁸³² CPA Order Number 43, « New Iraqi Dinar Banknotes », October 14, 2003.

⁸³³ Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 207.

⁸³⁴ Del Castillo, *supra* note 333 à la p 205.

⁸³⁵ Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 204.

⁸³⁶ IMF, *Iraq: Use of Fund Resources—Request for Emergency Post-Conflict Assistance—Staff Report*, Washington, D.C., September, Country Report No. 04/325, 2004, Box 1: 7; John Taylor, *Global Financial Warriors*, New York, W.W. Norton & Company, 2007, chapitre 8.

⁸³⁷ John Taylor, *Global Financial Warriors*, New York, W.W. Norton & Company, 2007, chapitre 8.

⁸³⁸ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 89.

d'occupation, la nouvelle monnaie est distribuée au courant de l'année 2004 pour payer les fonctionnaires d'État et conduire la nouvelle politique monétaire et de taux de change.⁸³⁹ Les avoirs irakiens transférés au Fonds de développement pour l'Iraq sont également convertis en nouveaux Dinars.⁸⁴⁰

Le 18 septembre 2003, l'APC promulgue le Décret No. 38 établissant les nouveaux règlements bancaires, les exigences de fonds propres et des mécanismes de redressement financier en cas de faillite.⁸⁴¹ En décembre 2003, l'administrateur Paul Bremer informe ses homologues à Washington que 83 % des banques sont opérationnelles, mais toujours incapables d'injecter des liquidités dans l'économie.⁸⁴² Le Bureau de développement du secteur privé (*Office of Private Sector Development*) de l'APC estime que la relance économique exige l'attribution de \$250 millions en lettres de crédit et \$250 millions de prêts aux entreprises privées.⁸⁴³ L'APC pousse les principales banques commerciales irakiennes telles que Rafidaïn et Rachid à offrir leurs services de crédit aux entrepreneurs privés.⁸⁴⁴

Par ailleurs, le Trésor états-unien crée la Banque de commerce d'Iraq [ci-après « Banque »] chargée de gérer le Fonds de Développement pour l'Iraq et de venir en aide aux entreprises irakiennes désireuses de financer les importations de biens.⁸⁴⁵ Observant que l'Iraq n'avait pas « les institutions financières adéquates pour faciliter le marché des importations et des exportations de biens et services en Iraq », l'APC capitalise la Banque à hauteur de \$100 millions.⁸⁴⁶ Les statuts de la Banque, élaborés

⁸³⁹ Del Castillo, *supra* note 333 à la p 204.

⁸⁴⁰ *Ibid.*

⁸⁴¹ Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 207.

⁸⁴² Ambassador Paul Bremer to President Bush, « Draft Points for Message, 18 December », December 18, 2003, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 207.

⁸⁴³ Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 207.

⁸⁴⁴ Memo from Peter McPherson and Charles Greenleaf to Paul Bremer, « Micro-Credit Lending Program », July 17, 2003; memo from Karen Walsh to Paul Bremer, « Status of Micro-Credit Program for CPA », September 26, 2003, cités dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 208.

⁸⁴⁵ Coalition Provisional Authority, « Trade Bank of Iraq », Order No. 20, CPA/ORD/14 July 2003/20.

⁸⁴⁶ *Ibid.*

par l'APC en collaboration des banquiers du secteur privé⁸⁴⁷, précisent qu'elle a le monopole sur l'émission des lettres de crédit. Un second décret, délivré le 19 septembre 2003, établit les normes de capitalisation, de gestion et d'attribution des licences bancaires.⁸⁴⁸ La Banque est gérée par un consortium de banques internationales dirigé par J.P. Morgan Chase.⁸⁴⁹ La Banque ouvre ses portes en décembre 2003. Entre 2004 et 2009, la Banque émet des lettres de crédit d'une valeur totale d'US\$16 milliards pour offrir des liquidités aux opérateurs économiques.⁸⁵⁰

Les transferts de droit commercial états-unien en Iraq sont regroupés dans une nouvelle *Loi bancaire*.⁸⁵¹ Celle-ci prescrit l'adoption de nombreux « standards internationaux » et anglo-saxons en matière de capitalisation, de limites d'emprunt, de liquidation et de dépôt. Les banques irakiennes connaissent les mêmes autorisations et restrictions que les banques états-uniennes.⁸⁵² La licence bancaire est obtenue auprès de la Banque centrale irakienne, dont les statuts sont intégralement révisés⁸⁵³ et qui est également dotée d'un pouvoir de surveillance et d'audit.⁸⁵⁴ Comme au temps de l'occupation britannique ignorant la finance islamique, toutes les lois bancaires qui ne se conforment pas à ces nouvelles directives sont suspendues.

Est désormais autorisée l'acquisition de banques irakiennes par des ressortissants étrangers. Les banques étrangères sont également autorisées à ouvrir des succursales sur le territoire occupé.⁸⁵⁵ Le 31 janvier 2004, trois banques internationales sont présélectionnées par le Gouverneur de la Banque Centrale d'Iraq en vue d'obtenir leur licence d'exploitation : *Standard Chartered Bank*, *National Bank of Koweït* et

⁸⁴⁷ Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 209.

⁸⁴⁸ CPA Order Number 40, « Bank Law », Order No. 40, CPA/ORD/19 September 2003/40.

⁸⁴⁹ Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 209.

⁸⁵⁰ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 92.

⁸⁵¹ Coalition Provisional Authority, « Bank Law », Order No. 40, CPA/ORD/19 September 2003/40. Cette loi bancaire sera révisée le 7 juin 2004. Voir Coalition Provisional Authority, « Banking Law of 2004 », Order No. 94, CPA/ORD/6 June 2004/94.

⁸⁵² *Ibid.*, « Banking Law of 2004 », Art. 28.

⁸⁵³ Coalition Provisional Authority, « Central Bank Law », Order No. 56, CPA/ORD/1 March 2004/56.

⁸⁵⁴ Coalition Provisional Authority, « Banking Law of 2004 », *supra* note 851, Art. 4(1).

⁸⁵⁵ *Ibid.*, Art. 4 (1) & 6(1).

Hong Kong Shanghai Banking Corporation (HSBC).⁸⁵⁶ Une fois que la banque étrangère est établie sur le territoire iraquien, le principe de non-discrimination impose un traitement identique à celui offert aux banques nationales.⁸⁵⁷ L'APC invite les banques privées étrangères à fournir des prêts aux entreprises commerciales pour relancer le crédit, gagner la confiance des investisseurs et assurer les liquidités nécessaires au développement économique du pays.⁸⁵⁸

En déclarant que « certains des règlements antérieurs concernant les valeurs mobilières ne sont pas adaptés aux exigences d'un marché boursier moderne, efficace, transparent et indépendant »⁸⁵⁹, l'APC promulgue la *Loi intérimaire sur les capitaux* afin que « les entrepreneurs irakiens bénéficient de la régénération du marché des capitaux national »⁸⁶⁰. La « Bourse de Bagdad » est remplacée par la « Bourse irakienne ». Le contrôle de l'État sur la circulation des valeurs mobilières est aboli et remplacé par une institution boursière « autorégulatrice ».⁸⁶¹ Le droit d'enregistrement des compagnies cotées en bourse est défini selon les « standards internationaux » et une Autorité des marchés financiers est créée aux fins d'assurer la liberté des mouvements de capitaux.⁸⁶²

2.2.2.3 Réformes des entreprises et du marché publics (Décrets 39, 46 & 51).⁸⁶³

Le projet de l'Agence pour le développement international des États-Unis (USAID) intitulé « *Economic Recovery, Reform and Sustained Growth in Iraq* »⁸⁶⁴ confie à des

⁸⁵⁶ Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 210.

⁸⁵⁷ Coalition Provisional Authority, « Banking Law of 2004 », *supra* note 851, Art. 4(5).

⁸⁵⁸ Memo from Peter McPherson to Paul Bremer, « International Bank Entry into Iraq », « August 11, 2003, cité dans Dobbins & Jones, *supra* note 8 à la p 209.

⁸⁵⁹ *Interim Law on Securities Markets*, Coalition Provisional Authority Order No. 18, CPA/ORD/18 April 2004/74, Preamble, Apr. 18, 2004.

⁸⁶⁰ *Ibid.*

⁸⁶¹ *Ibid* § 2(1).

⁸⁶² *Ibid* § 2(3).

⁸⁶³ Voir Fox, *supra* note 29 à la p 216; Whyte, *supra* note 63 à la p 181.

⁸⁶⁴ United States Agency for International Development (USAID), « Economic Recovery, Reform and Sustained Growth in Iraq; Oil-for-Food Transition Sub-Project 2003 – 2004 », 18 juillet 2003.

sous-traitants privés le mandat d'appliquer un « Programme de privatisation complet » selon un « cadre juridique approprié ». ⁸⁶⁵ L'Annexe C du projet précise que les contractants seraient en charge d'évaluer la valeur économique des entreprises publiques sur le marché et de considérer leur liquidation, dissolution ou vente éventuelle à des investisseurs. Un des plus importants contributeurs de la campagne présidentielle de George W. Bush, Tom Foley, est chargé de la politique de privatisation. ⁸⁶⁶

À l'origine, la Puissance occupante entend privatiser l'ensemble du secteur public iraquien ⁸⁶⁷, c'est-à-dire les 192 compagnies nationales. ⁸⁶⁸ Eurent été touchés la Compagnie pétrolière iraquienne, la Compagnie nationale des chemins de fer, les réseaux de distribution électriques et de distribution et d'évacuation des eaux, les télévisions et radios, les hôpitaux, la téléphonie et les aéroports. Mais en raison de la détérioration des relations entre l'occupant et l'occupé, le projet de privatisation est abandonné à la fin de l'année 2003. ⁸⁶⁹ En guise de palliatif, le contrôle des entreprises d'État est transféré par l'APC aux différents ministères irakiens, dans l'espoir que ces derniers exercent une tutelle sur ces compagnies autrefois titulaires d'une personnalité juridique autonome. ⁸⁷⁰ D'après le Décret 76, la compagnie cesse d'exister une fois qu'elle est transférée au ministère compétent. ⁸⁷¹

⁸⁶⁵ *Ibid.* à la p 84.

⁸⁶⁶ Voir Peter Galbraith, *The end of Iraq - How American incompetence created a war without end*, Londres, Simon and Schuster, 2006; Christine Cooper & Lesley Catchpowle, « US imperialism in action: An audit-based appraisal of the Coalition Provisional Authority in Iraq », 2009 *Critical Perspectives on Accounting* 20:6, 716 à la p 721.

⁸⁶⁷ Charles Clover & Bob Sherwood, « Early Push for Sell-Off of Iraqi Companies », *Financial Times*, 9 juin 2003 à la p 8.

⁸⁶⁸ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 90.

⁸⁶⁹ Rajiv Chandrasekaran, « Attacks Force Retreat from Wide-Ranging Plans for Iraq », *Washington Post*, 28 décembre 2003 à la p A1.

⁸⁷⁰ *Consolidations of State-Owned Enterprises*, Coalition Provisional Authority Order No. 76, CPA/ORD/20 May 2004/76; *Realignment of Military Industrial Companies*, Coalition Provisional Authority Order No. 75, CPA/ORD/15 April 2004/75.

⁸⁷¹ *Consolidations of State-Owned Enterprises*, Coalition Provisional Authority Order No. 76, CPA/ORD/20 May 2004/76, §4(1). Voir Fox, *supra* note 29 à la p 222.

Les procédures de passation des contrats de marché public sont révisées pour garantir l'accueil des entreprises étrangères. L'occupant estime que, sous le précédent régime baasiste, l'allocation des contrats de marché public étaient avant tout destinée à récompenser les entrepreneurs irakiens fidèles au Parti. À la lumière des besoins d'assistance étrangère pour les fins de la reconstruction en Iraq, il est jugé nécessaire d'« améliorer l'état de l'économie, l'efficacité, l'effectivité et la crédibilité du Gouvernement irakien. ⁸⁷²» Une *Commission irakienne sur l'intégrité publique* est créée afin de garantir la transparence et la non-discrimination dans le processus d'attribution des marchés publics.⁸⁷³ Si les compagnies contractantes de la force occupante bénéficient de l'immunité de juridiction sur le territoire irakien, les compagnies irakiennes sont sujettes à des enquêtes de corruption qui peuvent remonter jusqu'au 17 juillet 1968, date d'entrée en vigueur du précédent régime baasiste.⁸⁷⁴ Dans les faits, la règle exclue du nouveau marché de la reconstruction économique toute compagnie étrangère, principalement française et russe, ayant fait affaire avec le précédent régime baasiste.⁸⁷⁵

Comme à l'époque du précédent britannique, la réforme des marchés publics engagée par la *Commission* bénéficie avant tout aux ressortissants de la Puissance occupante. La purge des ministères irakiens et des institutions publiques permet par la suite de remplacer les employés d'entreprises publiques par des « experts internationaux ». En effet, l'APC a recours à l'appel de candidatures externes dans le but de réformer le secteur public. Trois mois après l'entrée en vigueur de l'Arrêté No. 1 sur la « débaasification », l'APC publie un memorandum sur les appels d'offre et de subventions qui répertorie l'« expertise technique » comme critère d'évaluation des

⁸⁷² Coalition Provisional Authority, « Board of Supreme Audit », Order No. 77, CPA/ORD/18 April 2004/77, § 2(2).

⁸⁷³ Coalition Provisional Authority, « Delegation of Authority Regarding the Iraq Commission on Public Integrity », Order No. 55, CPA/ORD/27 January 2004/55, § 1.

⁸⁷⁴ *Ibid.* Annex, § 4(1).

⁸⁷⁵ Voir Enas A. Hassan, Michaela Rankin & Wei Lu, « The development of accounting regulation in Iraq and the IFRS adoption decision: an institutional perspective », 2014 *The International Journal of Accounting* 49:3, 371.

entrepreneurs potentiels.⁸⁷⁶ En conformité avec ce nouveau régime de mise en concurrence internationale, des contrats de conseil aux autorités publiques sont conclus avec des cabinets d'expertise internationale dans les domaines suivants : la gouvernance locale, le renforcement de la démocratie, l'agriculture, la banque, la santé publique, l'administration des zones portuaires et aéroportuaires, l'éducation, le logement, et le développement de la société civile.⁸⁷⁷

Le 16 mai 2004, l'APC publie le décret 87 sur les marchés publics. Le Décret dresse une série de lignes directrices relatives à la passation des marchés publics, notamment l'obligation de soumettre l'attribution des marchés publics à « un appel d'offres complet, juste et compétitif » d'après les « standards internationaux en vigueur »⁸⁷⁸. Un *Bureau de politique publique sur les marchés publics* veille à l'application de ces directrices au sein du Ministère du plan et du développement.⁸⁷⁹ Au sein de chaque ministère, un *Bureau d'inspection générale* est également chargé de mener des enquêtes internes afin d'assurer le contrôle des opérations.⁸⁸⁰ Toutefois, en raison de la violence des affrontements, les réformes du marché public iraquien seront rapidement écartées par la priorité donnée aux opérations de sécurité : l'emploi de sous-traitants mercenaires sur le marché de la reconstruction se poursuit, au nom des mesures de guerre.

⁸⁷⁶ Coalition Provisional Authority, « Contract and Grant Procedures », Memorandum No. 4, 19 August 2003, s7(3)(c). Voir Siddiqui, *supra* note 375 à la p 89.

⁸⁷⁷ Office of the Inspector General Coalition Provisional Authority, « Award of Sector Design-Build Construction Contracts: Report Number 04-005 », 23 July 2004 à la p 16; Honourable Frank R. Wolf, « Remarks in the House of Representatives » (June 10, 2003) in 149 Congressional Record Part II à la p 1457.

⁸⁷⁸ Coalition Provisional Authority, « Public Contracts », Order No. 87, CPA/ORD/14 May 2004/87, §§ 1 (1)(a), 6(2).

⁸⁷⁹ Voir « Office of Government Public Contract Policy » dans Coalition Provisional Authority, « Public Contracts », Order No. 87, CPA/ORD/14 May 2004/87.

⁸⁸⁰ Voir la section « Iraqi Inspectors General » dans Coalition Provisional Authority, *supra* note 878, § 2(1).

2.2.3 Effets économiques de l'extériorisation du pouvoir reconstituant direct secondaire : le transfert de fonds publics aux entreprises privées au nom de la reconstruction économique du territoire occupé

Dans cette section, nous examinerons comment, durant la période d'administration directe, l'APC monopolise le marché de la reconstruction au bénéfice des entreprises ressortissantes de la Coalition, et inversement empêche aux entreprises irakiennes et étrangères de pénétrer le marché.⁸⁸¹ En effet, les gains économiques des entreprises étrangères ne sont pas le fruit d'une concurrence loyale entre opérateurs économiques internationaux. Au contraire, la privatisation du marché irakien s'assimile, durant les premières années d'occupation du moins, à une pratique de prédation commerciale états-unienne visant l'« accumulation par dépossession » de fonds publics souverains. À titre de référence, les 71 plus importants contrats sur le marché de la reconstruction sont distribués à des entreprises étrangères privées qui financent les campagnes électorales du Parti républicain.⁸⁸² Les trois quarts des contrats sont décernés à des firmes états-uniennes et un dixième à des firmes britanniques.⁸⁸³

Examinons dans un premier temps la monopolisation du marché de la reconstruction irakien par des firmes états-uniennes (2.2.3.1), avant de considérer l'état d'exception économique dans lequel il s'inscrit. En effet, un régime dérogatoire fondé sur des considérations de sécurité nationale états-unienne est mis en place pour que le marché public en Iraq échappe au droit de la concurrence (2.2.3.2). Enfin, les firmes employées par la Puissance occupante sont couvertes par un régime d'immunité juridictionnelle pour échapper aux enquêtes d'audit comptable et à la responsabilité d'administrer les avoirs irakiens au nom des populations bénéficiaires (2.2.3.1.3).

⁸⁸¹ Chwastiak, *supra* note 734 à la p 36; Randall Newnham, « 'Coalition of the bribed and bullied?' US economic linkage and the Iraq War coalition », 2008 *International Studies Perspectives* 9:2, 183.

⁸⁸² Dario Battistella, *Retour à l'état de guerre*, Armand Colin, 2006 à la p 233, n.b.p. 67. Voir également Michael J. Hogan et al, « Campaign contributions, post-war reconstruction contracts, and state crime », 2006 *Deviant Behavior* 27:3, 269.

⁸⁸³ Tripp, *supra* note 53 à la p 290.

En vertu de ce régime d'exception commerciale et comptable, l'APC élabore, à la hâte, « le plus important programme de reconstruction de l'histoire des États-Unis ⁸⁸⁴ ».

2.2.3.1 Appropriation du marché de la reconstruction iraquien par les firmes de la Coalition

L'Administrateur Paul Bremer assure le « rétablissement économique du territoire occupé » grâce à la mise à sa disposition des fonds irakiens, qui représentent la principale source de financement de l'APC durant ses quatorze mois d'administration directe. Ces sommes, réunies dans un fonds commun – le *Fonds de développement pour l'Iraq* – incluent les avoirs immobilisés, gelés, saisis ou confisqués à l'intérieur et à l'extérieur de l'Iraq, ainsi que les « les ventes à l'exportation de pétrole, de produits pétroliers et de gaz naturel provenant d'Iraq ⁸⁸⁵ ». La gestion des fonds publics de l'État occupé est donc entre les mains de l'État occupant.

Aux États-Unis, c'est la *Loi fédérale P.L. 108-106* qui accorde à l'APC la compétence de gérer les actifs irakiens saisis à l'étranger. ⁸⁸⁶ La Section 2215(a) de la loi détaille l'attribution des revenus pétroliers irakiens et en délègue la responsabilité à l'administrateur de l'APC. Le 15 Juin 2003, l'APC confirme sa compétence budgétaire en publiant le Règlement No. 2 qui accorde à l'administrateur Paul Bremer l'usage intégral du Fonds de développement pour l'Iraq. ⁸⁸⁷

Durant la période d'embargo (1990-2003), tous les produits de la vente de pétrole avaient été placés sur un compte sous séquestre de la société BNP Paribas, selon les

⁸⁸⁴ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 104.

⁸⁸⁵ Voir Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/RES/1483 (22/05/2003), au para. 20.

⁸⁸⁶ « [F]unds appropriated under this heading shall be apportioned only to the Coalition Provisional Authority in Iraq (in its capacity as an entity of the United States Government) [...]. » 108th Congress, « Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan », P.L. 108-106 (117 Stat. 1225), 6 Nov. 2003.

⁸⁸⁷ Coalition Provisional Authority, « The Development Fund for Iraq », Regulation Number 2, CPA/REG/10 June 2003/2.

termes du Programme des Nations Unies *Pétrole contre Nourriture*.⁸⁸⁸ Lorsque l'embargo est levé le 22 mai 2003, le Département de la Défense récupère ces sommes, les transfère au Trésor public des États-Unis, avant de les envoyer à Bagdad pour les consacrer à la « reconstruction économique ». ⁸⁸⁹ Le Décret présidentiel 13290 justifie ce processus exceptionnel d'« accumulation par dépossession » en précisant qu'« il est dans l'intérêt des États-Unis de confisquer certains biens du gouvernement d'Iraq et de ses institutions [...], et de transférer tous les droits, titres et avantages ainsi confisqués au ministère du Trésor [des États-Unis]. ⁸⁹⁰ »

Toutes les banques internationales détenant les avoirs irakiens sont appelées à les dégeler et les reverser au Trésor. ⁸⁹¹ Le Fonds réunit alors US\$20,706 milliards répartis comme suit : \$11,42 milliards de revenus d'exportation pétrolière, \$8,1 milliards de revenus transférés d'un compte de garantie sous écrou des Nations unies administré par le Programme *Pétrole contre Nourriture* ⁸⁹², \$1,2 milliard d'avoirs irakiens à l'étranger gelés en raison des sanctions économiques et \$120 millions de revenus non pétroliers. ⁸⁹³ En supplément, des prêts bancaires états-uniens calculés selon la projection estimée de revenus pétroliers irakiens sont déposés dans le Fonds. La Banque d'Export-Import des États-Unis (« *U.S. Export-Import Bank of the United States* ») accorde au Trésor public des prêts, que l'État irakien sous

⁸⁸⁸ Le compte-rendu des revenus et des dépenses du Fonds est détaillé ici: Bahrain, K. P. M. G. « Development Fund for Iraq: Report of Factual Findings in Connection with Disbursements for the Period from 1 January 2004 to 28 June 2004 », Baghdad: International Advisory and Monitoring Board of the Development Fund for Iraq and the Project and Contracting Office (2004).

⁸⁸⁹ Voir Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/RES/1483 (2003); aux para. 13 & 14: « les ressources du Fonds de développement pour l'Iraq seront décaissées selon les instructions données par l'Autorité, en consultation avec l'administration provisoire irakienne [...] pour la reconstruction économique et la remise en état de l'infrastructure de l'Iraq [...] »

⁸⁹⁰ Executive Order 13290, « Confiscating and Vesting Certain Iraqi Property », House Document 108-51, March 20, 2003.

⁸⁹¹ Del Castillo, *supra* note 333 à la p 204.

⁸⁹² Talmon, *supra* note 441 à la p 188.

⁸⁹³ Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, Manipulation of the Oil- for- Food Programme by the Iraqi Regime, October 27, 2005, en ligne: < <http://www.iic-offp.org/story27oct05.htm> >; US ex rel DRC, Inc v Custer Battles, LLC, 376 FSupp2d 617 at 627, n 36 (EDVa, 2005).

occupation devra rembourser avec intérêt sur ses recettes pétrolières futures.⁸⁹⁴ C'est en somme l'occupé qui finance l'occupation, au même titre que la Monarchie hachémite qui fut à l'origine responsable d'assumer la moitié des dépenses militaires britanniques à l'époque du mandat.⁸⁹⁵

La veille de l'invasion de l'Iraq, le Décret présidentiel 13290⁸⁹⁶ autorise l'administrateur Bremer à utiliser une première tranche d'avoirs irakiens (\$1,7 milliard) préalablement gelés dans les comptes de la banque BNP Paribas, puis décaissés et déposés dans les coffres de la Réserve fédérale de New York.⁸⁹⁷ L'argent est ensuite retiré des coffres de la Réserve fédérale en liquide, emballé, entreposé sur des palettes, et envoyé par avion-cargo à Bagdad pour être distribué à l'APC et à la Banque centrale d'Iraq.⁸⁹⁸ Chaque palette pèse 700 kilos et contient 640 paquets de \$100,000. Ces vols assurent, tout le long de l'administration états-unienne du territoire, le transport de plus de \$12 milliards – c'est-à-dire 281 millions de coupures – de New York à Bagdad pour assurer les besoins de financement du programme de reconstruction.⁸⁹⁹ Il s'agit du transport aérien de devises le plus important de l'histoire.⁹⁰⁰ En un an, 237,3 tonnes d'argent en liquide sont distribuées en Iraq.⁹⁰¹

Il s'agit pour l'APC de dépenser et de distribuer aux collaborateurs irakiens et contractants états-uniens autant de fonds publics irakiens que possible avant leur

⁸⁹⁴ U.S. Export-Import Bank of the United States, « Ex-Im Bank Signs Agreement to Support Trade Bank of Iraq: Program Will Cover U.S. Exports to Assist Iraqi Reconstruction », News Release, 5 December 2003, cité dans Whyte, *supra* note 63 à la p 183.

⁸⁹⁵ Voir Matthew Anthony Fitzsimons, *Empire by treaty: Britain and the Middle East in the twentieth century*, University of Notre Dame Press, 1964.

⁸⁹⁶ Executive Order 13290, « Confiscating and Vesting Certain Iraqi Property », House Document 108-51, March 20, 2003.

⁸⁹⁷ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 79.

⁸⁹⁸ Del Castillo, *supra* note 333 à la p 204, n.b.p. 36.

⁸⁹⁹ House Committee on Oversight and Government Reform Memorandum, « Cash Transfers to the Coalition Provisional Authority », February 6, 2007 à la p 6.

⁹⁰⁰ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 88.

⁹⁰¹ Del Castillo, *supra* note 333 à la p 206.

transfert au Gouvernement iraquien intérimaire.⁹⁰² En décembre 2003, sur requête de l'APC, un chargement exceptionnel d'\$1,5 milliards est envoyé d'urgence à Bagdad.⁹⁰³ Le 24 juin 2004, une semaine avant le départ de Paul Bremer, la Réserve fédérale débourse \$2,4 milliards, un record pour la banque centrale états-unienne.⁹⁰⁴ En juin 2004, juste avant que l'APC ne « transfère la souveraineté iraquienne » au Conseil de gouvernement provisoire, les convois acheminés à Bagdad totalisent \$4 milliards.

La conversion et la distribution des avoirs irakiens en argent liquide contribuent à faire du détournement du Fonds de développement pour l'Iraq « une des plus audacieuses et spectaculaires escroqueries de l'histoire moderne.⁹⁰⁵ » Le « crime organisé⁹⁰⁶ » de l'administration internationale des territoires aboutit, dans les faits, non pas à la reconstruction de l'État (« *State-building* »), mais à sa destruction (« *State-un-building*⁹⁰⁷ » ou « *State-building in reverse*⁹⁰⁸ »).

2.2.3.2 Le marché de la reconstruction en Iraq échappe au droit de la concurrence

Au motif de préserver la sécurité des États-Unis, le Département de la Défense établit un régime commercial dérogatoire au droit international de la concurrence, qui attribue des contrats de reconstruction sans soumission d'appels d'offre (2.2.3.2.1).

⁹⁰² Coalition Provisional Authority, Program Review Board (PRB) Minutes of the Meeting 15th May 2004, Baghdad, 2004; Philip Giraldi « Money for Nothing: Billions of Dollars Have Disappeared, Gone to Bribe Iraqis and Line Contractors' Pockets », *The American Conservative*, 24 October 2005; Voir Paul & Nahory, *supra* note 902 à la p 90.

⁹⁰³ House Committee on Oversight and Government Reform Memorandum, « Cash Transfers to the Coalition Provisional Authority », February 6, 2007, aux pp. 6-7.

⁹⁰⁴ US House of Representatives, Committee on Government Reform, Minority Staff, *Rebuilding Iraq: U.S. Mismanagement of Iraqi Funds* (June, 2005) à la p 13.

⁹⁰⁵ Whyte, *supra* note 63 à la p 177.

⁹⁰⁶ Charles Tilly, « La guerre et la construction de l'État en tant que crime organisé », 2000 *Politix* 13 :49, 97-117.

⁹⁰⁷ Mary Kaldor & Yahia Said, « Conclusion », dans M. Kaldor, T. Lynn Karl & Y. Said (dir.), *Oil Wars*, Pluto Press, 2007 à la p 275.

⁹⁰⁸ Khalid Mustafa Medani, « State Building in Reverse: The Neo-Liberal 'Reconstruction' of Iraq », 2004 *Middle East Report* 232, 28 [nos italiques].

Ce régime commercial exceptionnel engendre un état de corruption générale sous administration directe du territoire (2.2.3.2.2).

2.2.3.2.1 Régime commercial dérogatoire au droit de la concurrence

L'APC s'empresse de dilapider les fonds publics décaissés et les distribue prioritairement à des sociétés commerciales domiciliées aux États-Unis.⁹⁰⁹ L'APC utilise de préférence les fonds publics irakiens plutôt qu'états-uniens, car le Fonds de développement pour l'Iraq échappe à la concurrence et à la juridiction du droit administratif états-unien. En effet, les fonds irakiens, contrairement aux fonds alloués par le Congrès des États-Unis pour l'Iraq, ne sont pas soumis aux règles internationales de la concurrence sur les marchés publics ni aux standards de contrôle et d'audit financier établis par les lois fédérales.⁹¹⁰ Ainsi, entre mai 2003 et juin 2004, durant les quatorze mois de son mandat officiel, l'APC dépense \$19,6 des 23.3 milliards du Fonds qu'elle contrôle, soit 84 % des avoirs irakiens, y compris \$12 milliards en argent liquide, sans traçabilité financière.⁹¹¹ Durant cette même période, elle ne dépense que \$366 millions sur les \$18,4 milliards de crédits fédéraux alloués par le Congrès des États-Unis au Fond d'assistance pour l'Iraq, soit 7,1 % de l'*Iraq Relief and Reconstruction Fund* (IRFF).⁹¹²

Ironiquement, la « mise en concurrence » du marché irakien aboutit, dans les faits, à l'attribution de contrats sans soumission d'appels d'offres.⁹¹³ Les règles de publicité

⁹⁰⁹ Whyte, *supra* note 63 à la p 178.

⁹¹⁰ Special Inspector General for Iraq Reconstruction, Report to Congress, 30 January 2005 à la p 2.

⁹¹¹ Voir CPA-IG, « Quarterly Report to the United States Congress », July 2004, aux pp. 59-60; US House of Representatives, Cash Transfers to the Coalition Provisional Authority, Memorandum to Members of the Committee on Oversight and Government Reform, 110th Congress, 6 February 2007 5, 9.

⁹¹² Special Inspector, *supra* note 66 à la p 114.

⁹¹³ Voir Special Inspector General for Iraq Reconstruction, « Iraq Reconstruction: Lessons in Contracting and Procurement », Washington D.C., U.S. Government Printing Office, July 2006 à la p 29; United States Agency for International Development, « Funding Summary #3, Fiscal Year (FY) 2003 », April 2, 2003; United States Agency for International Development memorandum, « USAID Consultations on Iraq Contingency Plans », February 24, 2003.

et de non-discrimination de l'OMC, au nom desquelles l'économie iraquienne est restructurée, sont explicitement écartées du régime de la reconstruction.⁹¹⁴ La Puissance occupante organise le transfert de fonds publics à des opérateurs privés sans que ces derniers soient astreints à la concurrence, à l'audit ou à des obligations de résultat.⁹¹⁵

La préférence nationale est explicitement encouragée par un mémorandum du Département de la Défense qui restreint l'appel d'offres de reconstruction en Iraq aux seules compagnies ressortissantes des États de la Coalition impliqués dans l'administration des territoires occupés.⁹¹⁶ Le mémorandum précise qu'il est « nécessaire de limiter la compétition pour protéger la sécurité des États-Unis. »⁹¹⁷ Au motif de préserver la sécurité nationale, le Département de la Défense autorise l'APC à suspendre en Iraq l'application de l'Accord sur les marchés publics de l'OMC.⁹¹⁸ Les compagnies françaises, allemandes et russes sont désormais interdites de conclure des ententes contractuelles avec l'administration occupante dans le secteur de la reconstruction.⁹¹⁹

Au total, deux tiers des contrats gouvernementaux souscrits avec des firmes privées états-uniennes sont attribués sans régime de concurrence pour l'année fiscale 2003-

⁹¹⁴ Dirk Pulkowski, « Coalition Procurement for the Reconstruction of Iraq in the Crosshairs of WTO Law: The Obligations of the United States under the WTO Government Procurement Agreement », 2004 German Law Journal 5, 257.

⁹¹⁵ Voir Jay Carafano, *Private Sector, Public Wars: Contractors in Combat – Afghanistan, Iraq, and Future Conflicts*, Greenwood Publishing Group, 2008; Chwastiak, *supra* note 734 à la p 41.

⁹¹⁶ Voir Deputy Secretary of Defense of the United States, « The Determination and Findings », 5 décembre 2003, para. 4, en ligne: < <http://news.findlaw.com/cnn/docs/iraq/redevelop120503rfp.pdf> >.

⁹¹⁷ *Ibid.* Pour un commentaire du texte, voir Pulkowski, *supra* note 914 à la p 259; Daniel L. Bethlehem, *The Oxford Handbook of International Trade Law*, Oxford University Press, 2009 à la p 715.

⁹¹⁸ Pour consulter le texte de l'Accord sur les marchés publics sur le site internet de l'Organisation mondiale du commerce, voir en ligne: < https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gpr-94.pdf >.

⁹¹⁹ Voir Attachment 2, « Countries eligible to compete for contracts with U.S. appropriated funds for Iraq reconstruction », Deputy Secretary of Defense of the United States, « The Determination and Findings », 5 décembre 2003, para. 4, en ligne: < <http://news.findlaw.com/cnn/docs/iraq/redevelop120503rfp.pdf> >.

04.⁹²⁰ Cette nouvelle donne actualise la thèse du capitalisme monopolistique, qui se déployait dès les origines de la construction de l'État iraquien, lorsque les firmes britanniques s'évertuaient à exclure leurs compétiteurs de l'accès aux gisements irakiens.⁹²¹ Alors que la Grande-Bretagne exerçait l'administration directe au bénéfice d'une aristocratie pétrolière et terrienne, le Pentagone sous-traite l'occupation à une bourgeoisie d'État transnationale spécialisée dans la sécurité, la reconstruction et le « développement ».⁹²²

En application du mémorandum du Département de la Défense, l'occupant privilégie l'emploi de mercenaires états-uniens, tels que la Société Blackwater.⁹²³ Durant la première année d'administration directe, l'APC⁹²⁴ souscrit huit partenariats avec des compagnies de sécurité privées qui, à leur tour, emploient des sous-traitants privés.⁹²⁵ La monopolisation privative du secteur de la sécurité et de la défense est garantie par un régime d'immunités dérogatoires au droit international humanitaire. Jusqu'en 2007, les mercenaires employés en soutien aux forces armées en Iraq ne seront pas soumis au respect du *Code de justice militaire* des États-Unis.⁹²⁶ Peu à peu, bénéficiant de ce régime dérogatoire au droit militaire, les mercenaires déployés en Iraq dépassent en nombre les membres des forces armées régulières.⁹²⁷ Environ

⁹²⁰ Philippe Le Billon, « Corruption, Reconstruction and Oil Governance in Iraq », 2005 *Third World Quarterly* 26:4, 696; Wolfram Lacher, « Iraq: Exception To, or Epitome Of Contemporary Post-Conflict Reconstruction », 2007 *International Peacebuilding* 14:2, 244.

⁹²¹ Helmut Mejcher, *Imperial quest for oil: Iraq 1910-1928*, Ithaca Press, 1976; Marian Kent, *Moguls and Mandarins: Oil, Imperialism and the Middle East in British Foreign Policy 1900-1940*, Londres, Routledge, 2013.

⁹²² Thomas C. Bruneau, « Contracting Out Security », 2013 *Journal of Strategic Studies* 36.5, 638.

⁹²³ Sami Makki, « Externaliser la défense: la politique américaine », 2007 *Sociologie du travail* 49:1, 28 à la p 37.

⁹²⁴ Celle-ci regroupe trois entités: 1) Coalition Forces Land Component Command (CFLCC); 2) Coalition Joint Task Force 7 (CJTF-7) ; 3) Multinational Corps and Multinational Force in Iraq (MNF-I). Voir Talmon, *supra* note 441 à la p 188.

⁹²⁵ CPA Discussion Paper, « Private Security Companies Operating in Iraq », April 2004.

⁹²⁶ Cette immunité de juridiction sera levée en 2007 par la loi votée au Congrès des États-Unis, Section 552 of the John Warner National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007 (Pub. L. 109-364) (FY07 NDAA), amending 10 U.S.C. Â§ 802(a)(10).

⁹²⁷ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 29.

30 000 mercenaires opèrent sur le territoire iraquien en 2005 pour remplacer les soldats démobilisés.⁹²⁸

Sur le fondement de considérations « sécuritaires », Paul Bremer écarte les ressortissants irakiens du marché de la sécurité privée.⁹²⁹ Au nom de la politique de « *débaasification* » de la société, la reconstruction du pays se passe des compétences irakiennes. Si la politique officielle entend rétablir l'économie du pays au bénéfice des populations, seuls 2 % des contrats de reconstruction sont attribués à des compagnies irakiennes.⁹³⁰ Les firmes irakiennes sont obligées de répondre aux appels d'offres en anglais et aux exigences techniques états-uniennes.⁹³¹ Le programme de reconstruction organise une hiérarchie de statuts juridiques entre compagnies ressortissantes de la Coalition et ressortissants irakiens. Les domaines réservés aux contractants états-uniens concernent l'électricité, les communications, l'approvisionnement en eau, les installations militaires irakiennes, le logement et la santé, les services bureaucratiques, la sécurité, la justice, la machinerie et le secteur pétrolier.⁹³²

2.2.3.2.2 Accumulation contractuelle sous administration directe du territoire

Un chantier de reconstruction illustre parfaitement l'attribution de contrats sans soumission d'appels d'offres, au nom de considérations de sécurité nationale. Il s'agit d'un domaine autrefois sous la responsabilité d'entreprises et d'employés d'État : celui du maintien de la production pétrolière, indispensable au redressement économique de l'État occupé. Examinons le processus accéléré de passation des contrats sans appel d'offre (2.2.3.2.2.1), avant de considérer l'exécution des contrats de rétablissement de l'industrie pétrolière (2.2.3.2.2.2).

⁹²⁸ Michael E. O'Hanlon & Jason H. Campbell, « Iraq Index », 2006 The Brookings Institution 31.

⁹²⁹ Sami Makki, « Externaliser la défense: la politique américaine », 2007 Sociologie du travail 49:1, 28 à la p 38.

⁹³⁰ Tripp, *supra* note 53 à la p 290.

⁹³¹ Voir Whyte, *supra* note 63.

⁹³² Cette liste est dressée par Pulkowski, *supra* note 914 à la p 259.

2.2.3.2.2.1 Attribution des contrats « *Restore Iraqi Oil* » sans appel d'offres

En raison du poids déterminant de la rente pétrolière dans l'économie iraquienne, le Pentagone déclare son intention de rétablir la production le plus rapidement possible après l'invasion.⁹³³ Le programme états-unien de reconstruction économique est donc fondé sur la relance du secteur extractif.⁹³⁴ Le rétablissement prioritaire de la production pétrolière repose sur le fait que les États pétroliers couvrent habituellement davantage le coût de la reconstruction économique que les États moins dotés en ressources naturelles.⁹³⁵ Selon les experts états-uniens sur place, les infrastructures délabrées par la première Guerre du Golfe de 1991 et l'embargo subséquent doivent être modernisées pour permettre d'extraire à pleine capacité la quatrième réserve énergétique au monde.⁹³⁶

L'importance de l'économie pétrolière en Iraq encourage le sous-secrétaire d'État à la Défense, Douglas Feith, à créer le Groupe de planification des infrastructures énergétiques (*Energy Infrastructure Planning Group*) six mois avant l'invasion, le 20 septembre 2002. Feith place Michael Mobbs à sa direction.⁹³⁷ Sous prétexte de protéger les documents de reconstruction classés secrets d'État, Mobbs décide d'attribuer, *sans appel d'offres*, le contrat d'audit pétrolier à la société *Halliburton/Kellogg Brown & Root* (KBR). En effet, cette dernière est déjà informée des plans de guerre en tant que bénéficiaire de contrats de défense hautement sensibles attribués sous le programme LOGCAP (« *Logistics Civil Augmentation Program* »).⁹³⁸ KBR dépose donc, à la demande du Pentagone et sous les termes d'un « *Contingency Planning Contract* », un audit pour la réhabilitation des champs

⁹³³ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 28; Del Castillo, *supra* note 333 à la p 203.

⁹³⁴ Voir Baker & Hamilton, *supra* note 564.

⁹³⁵ Voir Del Castillo, *supra* note 333 à la p 203.

⁹³⁶ Voir le Rapport au Congrès des États-Unis: Lawrence C. Kumins, « Iraq Oil: Reserves, Production, and Potential Revenues », Congressional Information Service, Library of Congress, 2004.

⁹³⁷ Voir Michael H. Mobbs, « Memorandum for the Record: Potential for Competition in Obtaining Contractor Services Required by the Energy Infrastructure Planning Group (EIPG) », November 8, 2002.

⁹³⁸ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 28.

pétroliers irakiens ; service que la société facture \$1,9 million à l'État et qui débouche sur la conception du contrat « *Restore Iraqi Oil* » (RIO).⁹³⁹

Finalisée lors d'une réunion le 26 février 2003, c'est-à-dire *avant* la déclaration de guerre des États-Unis au Gouvernement irakien, la dernière version du contrat RIO stipule que la société contractée pourrait se voir accorder jusqu'à \$7 milliards pour la réfection des puits pétroliers. Puis, le 8 mars 2003, une semaine avant l'invasion, le Corps des ingénieurs de l'Armée (« *US Army Corps of Engineers* ») octroie à KBR un contrat exclusif pour entreprendre des travaux de réparation des infrastructures pétrolières en Iraq.⁹⁴⁰ Ce contrat est alimenté par une première enveloppe de \$800 millions, prévue par la Loi d'urgence du 16 avril 2003⁹⁴¹, afin de lutter contre les incendies des puits de forage et de réparer les installations pétrolières endommagées. Ce fonds se nomme « *Natural Resources Risk Remediation Fund* » et contribue au financement de l'opération *Restore Iraqi Oil*.⁹⁴²

L'opération RIO est également financée par les fonds publics irakiens. Après un processus entaché de malversations, de trafics d'influence et de délits d'initié, le contrat RIO est attribué sans appel d'offres à la société Halliburton/KBR le 24 mars 2003, une semaine après le début des hostilités. La situation d'urgence est plaquée pour justifier l'attribution du contrat à un fournisseur unique.⁹⁴³ Conclue sans appel d'offre au nom des intérêts de « sécurité nationale », cette entente est le plus important contrat jamais décerné par le Pentagone. Halliburton touche \$2,4 milliards pour rétablir le secteur pétrolier.⁹⁴⁴ Parmi ces \$2,4 milliards, \$1,6 milliard

⁹³⁹ Pratap Chatterjee, *Halliburton's Army - How a Well-Connected Texas Oil Company Revolutionized the Way America Makes War*, Nation Books, 2010 à la p 82.

⁹⁴⁰ *Ibid.*

⁹⁴¹ P.L. 108-11, Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act for Fiscal Year 2003, and for other purposes », April 16, 2003.

⁹⁴² Special Inspector, *supra* note 913.

⁹⁴³ GAO Report 04-605, « Rebuilding Iraq: Fiscal Year 2003 Contract Award Procedures and Management Challenges », June 2004, 14, 16 à la p 19.

⁹⁴⁴ T. Christian Miller, *Blood money: Wasted billions, lost lives, and corporate greed in Iraq*, Little, Brown, 2007, aux pp. 100-103.

proviennent du Fonds de Développement pour l'Iraq.⁹⁴⁵ Au motif de l'urgence du déploiement en Iraq, les termes du contrat RIO engagent la compagnie à initier les travaux, sans avoir préalablement fixé, ni les termes, ni la grille de tarification.⁹⁴⁶ Dix-huit mois plus tard, en septembre 2004, Haliburton/KBR avait déjà facturé environ \$2.5 milliards à la Puissance occupante pour ses travaux effectués sous RIO.⁹⁴⁷ En 2004, un tiers des revenus de la société de logistique Halliburton/KBR sont tirés des contrats RIO.⁹⁴⁸

2.2.3.2.2.2 Exécution frauduleuse des travaux sous le programme RIO

Dans la nuit du 20 mars 2003, les raffineries de Ramallah sont capturées et leur état vérifié par les ingénieurs de la Première Division Alpha des Marines.⁹⁴⁹ Puis, trois mois après l'invasion, le groupe de travail RIO réunit à Bagdad plus d'une centaine d'experts techniques et responsables militaires du Pentagone, de USAID, de Bechtel et de Halliburton/KBR. Parmi les cent vingt-neuf membres de la mission RIO, quatre-vingt-dix d'entre eux sont des civils et des employés du secteur privé.⁹⁵⁰ Ces derniers dressent une liste de 226 grands chantiers prioritaires destinés à être achevés le 31 mars 2004 au moyen d'une première enveloppe de \$1,14 milliard.⁹⁵¹

En conséquence du rétablissement de la production pétrolière en période d'occupation, les exportations de pétrole destinées aux marchés européen, asiatique et états-unis redémarrent.⁹⁵² En 2004, le pétrole représente 70 % du PIB, 90 % des

⁹⁴⁵ US House of Representatives, Committee on Government Reform, Minority Staff, *Rebuilding Iraq: U.S. Mismanagement of Iraqi Funds* (June, 2005) à la p 14.

⁹⁴⁶ Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan Final Report to Congress, *Transforming Wartime Contracting: Controlling Costs, Reducing Risks*, 2011, aux pp. 92-94.

⁹⁴⁷ Chatterjee, *supra* note 939 à la p 88.

⁹⁴⁸ *Ibid.* à la p 215.

⁹⁴⁹ Michael Gordon & General Bernard Trainor, *Cobra II*, New York, Pantheon, 2006.

⁹⁵⁰ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 30.

⁹⁵¹ Chatterjee, *supra* note 939 à la p 88.

⁹⁵² Philippe Le Billon & Fouad El Khatib, « From free oil to 'freedom oil': Terrorism, war and US geopolitics in the Persian Gulf », 2004 *Geopolitics* 9:1, 109, aux pp. 122-23.

revenus publics et 98 % des exportations irakiennes.⁹⁵³ Après douze années de sanctions économiques et de sous-investissement dans le secteur pétrolier, la Puissance occupante estime que l'exportation d'hydrocarbures nécessite un engagement financier colossal, chiffré en milliards de dollars.⁹⁵⁴

Toutefois, l'APC ne juge pas opportun de réparer le système de compteurs sur les sites d'extraction et aux terminaux d'oléoducs destinés à l'exportation. L'administrateur Paul Bremer et son équipe sont pourtant informés de l'absence de système de compteurs (« *metric system* ») permettant de calculer la production pétrolière, mais tardent à intervenir pour redresser cette irrégularité. Il devient alors impossible de vérifier le volume de production et de distribution du pétrole durant la période d'administration directe du territoire irakien.⁹⁵⁵ Le défaut de suivi des contrats de service contribue au gaspillage, à l'irresponsabilité et à l'impunité.

En raison de l'opacité du secteur pétrolier rétabli sous administration états-unienne, la malversation des fonds pétroliers se généralise à partir de mars 2003. La libéralisation du secteur énergétique donne alors lieu à un trafic clandestin dont la Puissance occupante se fait complice. Lorsque le Conseil international consultatif et de contrôle (CICC), organe onusien établi en vertu de la résolution 1483⁹⁵⁶, s'enquiert du manquement, ni le Ministère de l'énergie irakien ni l'APC ne sont en mesure de justifier les délais de réparation des compteurs pétroliers.⁹⁵⁷ Des milliards de dollars

⁹⁵³ Voir Fonds Monétaire International, Iraq: Third and Fourth Reviews Under the Stand-By Arrangement, Financing Assurances Review, and Requests for Extension of the Arrangement and for Waiver of Nonobservance of a Performance Criterion—Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iraq, Washington, D.C., IMF Country Report No. 07/115, March 2007.

⁹⁵⁴ Voir Baker & Hamilton, *supra* note 564 aux pp. 22-23.

⁹⁵⁵ KPMG, « DFI report of factual findings in connection with disbursements for the period from 1 January 2004 to 28 June 2004 »; Christine Cooper & Lesley Catchpole, « US imperialism in action: An audit-based appraisal of the Coalition Provisional Authority in Iraq », 2009 Critical Perspectives on Accounting 20:6, 716.

⁹⁵⁶ UN Doc S/RES/1483, n 1, para 12.

⁹⁵⁷ IAMB audit reports, 15 juillet 2005; Rob Collier, « Black Market Drains Iraq Oil: Pentagon Out to Stop Ships Plying Booming Trade », San Francisco Chronicle, 22 octobre 2003.

sont détournés au profit des responsables du redressement économique auprès du Ministère de l'Énergie.⁹⁵⁸ Les enquêteurs estiment qu'entre 200 000 et 500 000 barils par jour sont siphonnés sur le marché noir au profit d'intérêts privés.⁹⁵⁹ En raison des actes de malversation généralisée, les revenus pétroliers de l'État iraquien durant l'occupation ne reflètent pas la production réelle. En 2004, la production pétrolière officielle varie aux alentours de 2 millions de barils par jour (Mb/j), alors que le pays a une capacité pétrolière de 3,5 Mb/j.⁹⁶⁰ Le chiffre noir du pétrole iraquien est inconnu à ce jour. En raison de la vente détournée du pétrole sur le marché noir, la production pétrolière nationale ne dépasse pas 2 Mb/j entre 2003 à 2007, bien en deçà des capacités extractives irakiennes.⁹⁶¹

En charge de rétablir les infrastructures pétrolières en vertu du contrat RIO, la société Haliburton ne juge pas opportun de réparer le système de compteurs avant mars 2006.⁹⁶² Même en 2007, ni les plateformes pétrolières ni le port de Bassora ne sont équipés de compteurs en marche.⁹⁶³ Un vaste système de fraude commerciale initié durant le Programme *Pétrole contre Nourriture*, puis prolongé par la Puissance occupante, sera finalement inscrit dans l'économie extractive du nouveau régime iraquien : la production, le transport, le raffinage, l'entreposage et l'exportation de pétrole iraquien obéissent à un réseau d'échange informel occulte qui profite de la porosité des frontières pour engranger des profits personnels à l'abri du contrôle public.⁹⁶⁴ La contrebande pétrolière finira par nourrir les mouvements d'insurrection : les milliards de dollars générés sur le marché noir des hydrocarbures entre l'Iraq et la

⁹⁵⁸ Robert Riggs, « Meters Cost Iraq Billions in Stolen Oil », CBS News, 8 février 2007.

⁹⁵⁹ *Ibid.*

⁹⁶⁰ Lawrence Kumins, « Iraq Oil: Reserves, Production, and Potential Revenues », Congressional Research Service, Report for Congress, The Library of Congress, 13 April 2005.

⁹⁶¹ Del Castillo, *supra* note 333 à la p 202.

⁹⁶² « Iraq Oil Metering System Mysteriously Delayed », Reuters, February 9, 2006; Irwin Arief, « Work Set on Oil Metering System », Reuters, March 25, 2006.

⁹⁶³ Christine Cooper & Lesley Catchpole, « US imperialism in action: An audit-based appraisal of the Coalition Provisional Authority in Iraq », 2009 *Critical Perspectives on Accounting* 20:6, 716 à la p 725.

⁹⁶⁴ Voir Paul & Nahory, *supra* note 902.

Turquie seront reversés dans les coffres de milices armées protégées par le Ministère de l'Intérieur⁹⁶⁵ ou de groupes insurgés tel l'État islamique en Iraq et au Levant.⁹⁶⁶

Un rapport d'audit de la firme KPMG suggère que le Corps des ingénieurs de l'armée états-unienne (USACE) a pu participer au trafic clandestin de pétrole iraquien.⁹⁶⁷ Il révèle en effet que la Puissance occupante n'établit aucune procédure de suivi des transactions pétrolières iraqiennes au lendemain de l'invasion. Mandatée par le CICC, KPMG constate au moins 34 cas de facturation incomplète par USACE, concernant l'importation de produits pétroliers (\$983 704 969), le rétablissement des infrastructures pétrolières (\$67 573 813), la restauration de l'électricité (\$606 739 525) et d'autres projets de reconstruction (\$41 482 614).⁹⁶⁸ La plupart de ces transactions sont déboursées en espèce ou par lettres de crédit, compliquant leur traçabilité et augmentant ainsi les risques de fraude. Par exemple, les transactions pétrolières sont payées en avance à un organisme militaire états-unienne, le Centre de Soutien à la Défense de l'Énergie (« *Defence Energy Support Centre* ») qui reçoit quatre dépôts d'argent pour un montant total de \$645 000 000, sans que des procédures contractuelles ou un contrôle de l'attribution des fonds ne soient prévus.⁹⁶⁹

⁹⁶⁵ Voir Steve Negus, « Corruption is fuelling Iraqi conflicts », *Financial Times*, November 16, 2006; Ian Sipenco, « Subversive Markets: The Economic Roots of the Iraq Insurgency », *The Royal United Services Institute for Defence and Security Studies*, 2007.

⁹⁶⁶ Voir Valérie Marcel, « ISIS and the Dangers of Black Market Oil », 2014 Chatham House expert comment 21, en ligne < <https://www.chathamhouse.org/expert/comment/15203> >; Myriam Benraad, « Défaire Daech : une guerre tant financière que militaire », 2015 *Politique étrangère* 2, 125; Jamie Hansen-Lewis & Jacob N. Shapiro, « Understanding the Daesh Economy », 2015 *Perspectives on Terrorism* 9:4, 142; Vincent Piolet, « Géoeconomie du proto-État dirigé par Daech », 2016 *Géoeconomie* 78, 59.

⁹⁶⁷ KPMG, « DFI report of factual findings in connection with disbursements for the period from 1 January 2004 to 28 June 2004 », September 2004, Barhain à la p 17.

⁹⁶⁸ KPMG, « DFI report of factual findings in connection with disbursements for the period from 1 January 2004 to 28 June 2004 », September 2004, Barhain à la p 17.

⁹⁶⁹ *Ibid*; Christine Cooper & Lesley Catchpole, « US imperialism in action: An audit-based appraisal of the Coalition Provisional Authority in Iraq », 2009 *Critical Perspectives on Accounting* 20:6, 716 à la p 727.

Par ailleurs, KPMG constate que de nombreuses transactions entre l'APC et le Ministère du Pétrole ne révèlent aucune trace contractuelle ou de preuves d'ouvrage ou de services pétroliers rendus.⁹⁷⁰ Les états financiers du Ministère du Pétrole sont sévèrement défaillants et certaines recettes pétrolières, au lieu d'être encaissées dans le Fonds de Développement pour l'Iraq, sont mystérieusement déposées sur le compte d'une banque privée, puis transférées à l'étranger.⁹⁷¹

Un système généralisé de rémunération opaque est mis en place au Ministère du Pétrole, qui persiste à ce jour.⁹⁷² Les rapports d'audit établissent l'existence de nombreux contrats et projets fictifs, dont la réalisation ne fut jamais sérieusement considérée.⁹⁷³ Malgré les défaillances relevées par les rapports d'audit de KPMG, aucune firme états-unienne responsable du rétablissement de la production pétrolière ne sera portée devant les tribunaux irakiens ou états-uniens. En somme, il n'y avait aucune garantie que les avoirs irakiens soient correctement comptabilisés par la Puissance occupante durant l'administration directe du territoire.⁹⁷⁴

⁹⁷⁰ T. Catan et al., « Big spender: was the US-led coalition a careless steward of \$20 billion of Iraqi funds », *Financial Times*, December 10, 2004.

⁹⁷¹ Voir Iraq Revenue Watch, « Auditors Find Poor Practices in Management of Iraqi Oil Revenues », Iraq Revenue Watch, Briefing No. 8, New York, Open Society Institute, 2004; Iraq Revenue Watch, Report No. 7. New York: Open Society Institute, « Audit Finds More Irregularities and Mismanagement of Iraq's Revenues », Iraq Revenue Watch, Briefing No. 9, New York, Open Society Institute, 2004.

⁹⁷² Phil Williams, « Organized crime and corruption in Iraq », 2009 *International Peacekeeping* 16:1, 115; Ibrahim Bin Ismail & Rafid Ali Abbas, « Administrative corruption and good governance in Iraq: finding and analysis », 2015 *European Scientific Journal* 11, 17; Andreea Gabriela Ponorica & Latfe Jabar Zaqeer, « Accounting Effects of Financial Corruption within Emerging Countries – Iraq Case Study », 2015 *Calitatea* 16:3, 39.

⁹⁷³ Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction, Oversight of Funds Provided to Iraqi Ministries through the National Budget Process, Audit Report No 05-004, 30 January 2005 à la p 7.

⁹⁷⁴ Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction, « Audit report: oversight of funds provided to Iraqi ministries through the national budget process. Report No. 05-004 », Washington, D.C., 2005 à la p 6.

Ces détournements de fonds, qui constituent « un des scandales financiers les plus importants de l'histoire ⁹⁷⁵ », font rarement l'objet de poursuites criminelles aux États-Unis ou en Iraq contre des contractants états-uniens et d'anciens fonctionnaires de l'APC, car ceux-ci sont couverts par un régime d'immunités juridictionnelles mis en place par l'occupant.⁹⁷⁶ En effet, les sous-traitants privés bénéficient par décret présidentiel d'un régime d'extension des immunités contre les poursuites civiles et criminelles accordées aux forces militaires.⁹⁷⁷ La privatisation de la reconstruction est donc facilitée par un régime d'impunité qui étend les avantages, privilèges et immunités de juridiction étatique aux employés des firmes privées.⁹⁷⁸ Examinons, avant de clore ce chapitre, le régime d'immunités accordées aux contractants privés de la Puissance occupante.

2.2.3.2.3 Régime d'immunités privatives sous administration directe

Le Fonds de Développement pour l'Iraq échappe aux régimes d'audit financier (2.2.3.2.3.1), ce qui permet aux firmes employées par la Puissance occupante d'éviter les enquêtes d'audit comptable et la responsabilité d'administrer les fonds au nom des populations bénéficiaires (2.2.3.2.3.2).

⁹⁷⁵ C. Macrae & A. Fadhil, « Iraq was awash in cash. We played football with bricks of \$100 bills », *The Guardian*, London, 20 Mars 2006, G2 Features 22.

⁹⁷⁶ Cp Statement of Deputy Assistant Attorney General Barry M Sabin before the House Judiciary Subcommittee on Crime, Terrorism, and Homeland Security Concerning War Profiteering and Other Contractor Crimes Committed Overseas, 19 June 2007 4–5, en ligne : < <http://judiciary.house.gov/> >.

⁹⁷⁷ Voir George HW Bush, « National Security Presidential Directive 24, Post-War Iraq Reconstruction », La Maison Blanche, Washington, 20 Janvier 2003; Report on the National Emergency With Respect to the Development Fund for Iraq, Executive Order 13303, consistent with section 401(c) of the National Emergencies Act, 50 U.S.C. 1641(c), and section 204(c) of the International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. 1703(c), May 22, 2003.

⁹⁷⁸ Voir E. L. Gaston, « Mercenarism 2.0 – The Rise of the Modern Private Security Industry and Its Implications for International Humanitarian Law Enforcement », 2008 *Harv. Int'l LJ* 49, 221; David H. Chen, « Holding Hired Guns Accountable: The Legal Status of Private Security Contractors in Iraq », 2009 *BC Int'l & Comp. L. Rev.* 32, 101.

2.2.3.2.3.1 La défaillance des procédures d'audit du Fonds de Développement pour l'Iraq

La gestion du Fonds de développement pour l'Iraq souffre d'une défaillance des procédures d'audit internes (2.2.3.2.3.1.1) et internationales (2.2.3.2.3.1.2).

2.2.3.2.3.1.1 Manquements de l'occupant à ses devoirs de gestion : le rôle de la Commission d'examen du Fonds de développement pour l'Iraq

Le personnel de l'APC profite des immunités personnelles établies en Iraq pour échapper aux mécanismes de responsabilité civile dans sa gestion du Fonds iraquien, même si l'Article 55 de la Convention de La Haye impose des contraintes à l'occupant en matière de conservation et d'allocation des produits pétroliers de l'État occupé.⁹⁷⁹ Juridiquement, l'occupant est chargé d'« administrer » et de « sauvegarder » les ressources naturelles du territoire occupé, non de les exploiter ou de les attribuer à ses ressortissants. Mais l'Iraq devient un espace fragmenté, « désarticulé », où les activités de reconstruction états-uniennes se déploient « dans l'urgence », en violation des normes contraignantes de droit international, fédéral et local.⁹⁸⁰

L'Administrateur Bremer avait pourtant établi, par décret⁹⁸¹, une Commission d'examen (« *Program Review Board* »), mais celle-ci est simplement chargée de faire des « recommandations » concernant l'utilisation du Fonds de développement pour l'Iraq. Tous les membres de la Commission sont étrangers, à l'exception d'un

⁹⁷⁹ Article 55 Conv. La Haye 1907: « L'Etat occupant ne se considérera que comme administrateur et usufruitier des édifices publics, immeubles, forêts et exploitations agricoles appartenant à l'Etat ennemi et se trouvant dans le pays occupé. Il devra sauvegarder le fonds de ces propriétés et les administrer conformément aux règles de l'usufruit. »

⁹⁸⁰ Voir Whyte, *supra* note 63.

⁹⁸¹ CPA Regulation Number 3, « Program Review Board », June 18, 2003.

iraquien.⁹⁸² La Commission est également invitée à recommander « des principes et normes d'usage afin de dépenser les fonds de secours et de redressement en Iraq de manière équitable, uniforme et transparente »⁹⁸³. La Commission relève directement de l'autorité de l'Administrateur, dont il nomme les membres, et n'a pas l'autorité pour diligenter une enquête sur l'usage des fonds irakiens.⁹⁸⁴

En raison des défaillances internes de l'APC et de ses mécanismes d'audit, le Fonds de développement pour l'Iraq est dépensé selon un régime dérogatoire d'exception comptable.⁹⁸⁵ L'APC précise dans son Mémoire 4 que le Fonds échappe à la loi fédérale d'attribution des marchés publics.⁹⁸⁶ Puisque ces fonds ne sont pas alloués par les États-Unis, mais sont puisés à même les avoirs pétroliers étrangers de l'Iraq, leur régime d'attribution échapperait à la juridiction des États-Unis et à l'application du *Federal Acquisition Regulation Act* (FAR).⁹⁸⁷ D'une part, le Mémoire 4 de l'APC ne prévoit aucun processus d'arbitrage similaire à celui mis en place par le Bureau d'inspection générale qui vérifie l'attribution des fonds publics états-unien.⁹⁸⁸

⁹⁸² Special Inspector, *supra* note 66 à la p 81; CPA Public Notice, « Managing Financial Resources for Iraq », June 18, 2003; KPMG, « Development Fund for Iraq: Report of Factual Findings in Connection with Disbursements: For the Period from 1 January 2004 to 28 June 2004 », October 14, 2004, 2.

⁹⁸³ Coalition Provisional Authority, « Program Review Board », Regulation Number 3, June 18, 2003 à la p 7.

⁹⁸⁴ Coalition Provisional Authority, « Contract and Grant Procedures Applicable to Vested and Seized Iraqi Property and the Development Fund for Iraq: Implementation of Regulation Number 3, Program Review Board », Memorandum Number 4, August 19, 2003.

⁹⁸⁵ « [I]l est dans l'intérêt des États-Unis de confisquer certains biens du gouvernement d'Iraq et de ses institutions [...], et de transférer tous les droits, titres et avantages ainsi confisqués au ministère du Trésor. » Executive Order 13290, « Confiscating and Vesting Certain Iraqi Property », House Document 108-51, March 20, 2003.

⁹⁸⁶ Coalition Provisional Authority, « Contract and Grant Procedures Applicable to Vested and Seized Iraqi Property and the Development Fund for Iraq », Coalition Provisional Authority Memorandum Number 4, aux pp. 3-4.

⁹⁸⁷ Voir Maj. Frank A. March, Department of the Army, United States Army Legal Services Agency, « Protest of Turkcell Consortium, B-293048 », correspondence to U.S. General Accounting Office, Oct. 21, 2003, aux pp. 3-4.

⁹⁸⁸ Le Bureau du vérificateur général constatera que 47 des 115 projets audités entre 2004 et 2008, soit 40 % d'entre eux, souffrent d'importantes lacunes. Parmi les 79 contrats accordés aux firmes occidentales, seuls 17 (22 %) sont complétés avec succès, 20 (25 %) sont déficients et 42 (53 %) sont très déficients. Par contre, sur 36 contrats accordés aux Irakiens, 24 (67 %) sont complétés avec succès, 7 (19 %) sont déficients et 5 (14 %) sont très déficients. Voir Office of the Special Inspector

D'autre part, il ne requiert du personnel de l'APC le respect d'aucune transparence particulière.⁹⁸⁹ Par exemple, la banque JP Morgan reçoit de la part de l'APC 91 transactions (\$1 183 207 635) sous forme de lettres de crédit pour lesquelles aucune facturation, aucun contrat ou accord n'est disponible.⁹⁹⁰

Enfin, l'APC ne mandate l'auditeur interne que onze mois après le début des opérations, une fois la majorité des fonds publics dépensés. Durant les onze premiers mois, l'APC avait confié la responsabilité d'assurer la comptabilité des fonds publics irakiens à une firme états-unienne dénuée d'expertise en audit financier.⁹⁹¹ En dérogation aux règles élémentaires de comptabilité générale, l'organe responsable d'administrer le Fonds de Développement pour l'Iraq et de développer les procédures d'attribution des contrats de marché public – le « *Joint Contracting Command* » (JCC-1) – n'est établi qu'en novembre 2004, soit quatre mois après la dissolution de l'APC.⁹⁹²

Aucun membre d'une principale entreprise états-unienne de reconstruction telle que *Haliburton*, *Bechtel* et *Parsons*, ne sera inquiété par les rapports d'enquête, de sorte que l'immunité de juridiction des contractants états-uniens en Iraq fut incontestablement respectée.⁹⁹³ Cette immunité de juridiction des compagnies privées étrangères est en symétrie contrastée avec la perte d'emploi des anciens fonctionnaires irakiens dépossédés de leurs moyens de production.⁹⁹⁴ À la manière

General for Iraq Reconstruction, « Summary of project assessments through April 2008, PA-08-139 », 2008 à la p ii.

⁹⁸⁹ L. Elaine Halchin, « The Coalition Provisional Authority (CPA): Origin, Characteristics, and Institutional Authorities », Congressional Research Service Report RL32370, 29 avril, 2004 à la p 23.

⁹⁹⁰ Christine Cooper & Lesley Catchpole, « US imperialism in action: An audit-based appraisal of the Coalition Provisional Authority in Iraq », 2009 *Critical Perspectives on Accounting* 20:6, 716 à la p 726.

⁹⁹¹ US House of Representatives, Committee on Government Reform, Minority Staff, *Rebuilding Iraq: U.S. Mismanagement of Iraqi Funds* (June, 2005) p. 16.

⁹⁹² Special Inspector, *supra* note 66 à la p 80.

⁹⁹³ Voir Chwastiak, *supra* note 734 à la p 40.

⁹⁹⁴ Roman David, « From Prague to Baghdad: Lustration Systems and their Political Effects », 2006 *Government and Opposition* 41:3, 347 à la p 367.

de la Puissance britannique qui exproprie les intérêts ottomans au profit de ses propres contractants, l'APC garantit un régime d'exception économique au service des grands consortiums états-uniens.

2.2.3.2.3.1.2 Responsabilité internationale de l'ONU pour manquement aux obligations de contrôle de l'autorité déléguée

Le transfert de fonds publics irakiens à l'occupant est légalisé par le Conseil de sécurité des Nations Unies, qui autorise le décaissement de \$20 milliards de revenus pétroliers irakiens.⁹⁹⁵ Toutefois, l'énoncé de la Résolution 1483, en date du 23 mai 2003, ne précise pas le régime juridique applicable à l'attribution des fonds irakiens.⁹⁹⁶ La Résolution 1483 du Conseil de sécurité des Nations unies se résigne à constater que l'APC a la compétence fiduciaire du Fonds, jusqu'au transfert de ce dernier au Conseil de gouvernement intérimaire irakien (*Iraqi Governing Council*).⁹⁹⁷ La fiction juridique est la suivante : les revenus pétroliers irakiens sont transférés par le CSNU (*fideicommittens*) à la Puissance occupante (*fiduciarius*) qui en dispose pour administrer les biens et les personnes des territoires occupés (*fideicommissarius*).⁹⁹⁸ D'après le droit des conflits armés en vigueur, l'occupant a

⁹⁹⁵ Voir « Memorandum of Understanding between the Secretariat of the United Nations and the Government of Iraq on the implementation of Security Council resolution 986 (1995) », dans « Letter dated 20 May 1996 from the Secretary-General addressed to the President of the Security Council », UN Doc S/1996/356, (20 May 1996) aux pp. 2 à 14.

⁹⁹⁶ Voir Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/RES/1483 (2003); L. Elaine Halchin, « The Coalition Provisional Authority (CPA): Origin, Characteristics, and Institutional Authorities », Congressional Research Service Report RL32370, 29 avril, 2004 à la p 14.

⁹⁹⁷ Ce Conseil de Gouvernement est un organe consultatif nommé par le Consul Paul Bremer par Règlement n° 6 du 13 juillet 2004. Voir Coalition Provisional Authority « Governing Council of Iraq », Regulation Number 6, CPA/REG/13 July 2003/06.

⁹⁹⁸ Voir Ralph Wilde, *International territorial administration: how trusteeship and the civilizing mission never went away*, Oxford University Press, 2010.

l'obligation d'administrer la propriété souveraine de l'État occupé conformément aux règles du « trust ».⁹⁹⁹

La Résolution 1483 abroge le Programme Pétrole contre Nourriture et dissout les mécanismes de contrôle des fonds publics irakiens établis à partir de 1995 sous la direction du Secrétaire général des Nations unies.¹⁰⁰⁰ Elle ajoute que toutes les recettes d'exportation provenant de la vente des produits pétroliers et du gaz naturel irakien doivent être déposées dans le Fonds de Développement pour l'Iraq à l'usage de l'APC.¹⁰⁰¹ Le Conseil de sécurité note en effet que « les ressources du Fonds de développement pour l'Iraq seront décaissées selon les instructions données par l'Autorité. »¹⁰⁰²

Le Conseil de sécurité a donc remis aux Puissances occupantes quelque \$20 milliards de fonds publics irakiens auxquels elles n'auraient autrement eu accès. Or, d'après les règles de droit international humanitaire en vigueur, les forces occupantes sont uniquement autorisées à confisquer les fonds figurant sur le territoire de l'État occupé, et *non des fonds détenus à l'étranger*.¹⁰⁰³ Sans l'autorisation expresse du Conseil de sécurité, l'APC n'aurait pas eu, en vertu du droit international, la compétence pour disposer des avoirs détenus par l'État irakien à l'étranger.¹⁰⁰⁴

Il est permis de penser qu'en transférant ces avoirs irakiens à l'APC sans assortir leur utilisation de moyens de contrôle adéquats, le Conseil de Sécurité a engagé sa responsabilité internationale pour manquement à ses obligations d'assurer la paix et la

⁹⁹⁹ Voir l'Art. 55 du Règlement de La Haye, l'annexe Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe: Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, La Haye, 18 octobre 1907.

¹⁰⁰⁰ UN Doc S/RES/1483 (2003), n 1, para 18.

¹⁰⁰¹ UN Doc S/RES/1511 (2003) of 16 October 2003, n 134, para. 24.

¹⁰⁰² *Ibid* para. 13.

¹⁰⁰³ Voir l'Art. 53 Règlement de La Haye, l'annexe Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe: Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, La Haye, 18 octobre 1907.

¹⁰⁰⁴ Talmon, *supra* note 441 aux pp. 221-222.

sécurité internationale.¹⁰⁰⁵ En effet, le Conseil de Sécurité, agissant sous le chapitre VII de la Charte des Nations Unies, délègue les pouvoirs d'administration des fonds irakiens à l'APC. Or, le délégataire de pouvoirs doit s'assurer de vérifier le bon usage qui en est fait par l'autorité déléguée.¹⁰⁰⁶ Les Nations Unies avaient donc l'obligation, en tant qu'organisation tutélaire, de prévoir des mécanismes de contrôle de l'utilisation transparente des fonds irakiens préalablement protégés par un séquestre bancaire. Or, en l'espèce, « aucun moyen ne fut mis en œuvre afin de s'assurer que les fonds irakiens étaient utilisés aux fins prescrites par la Résolution 1483.¹⁰⁰⁷ » Le Conseil de sécurité n'a pas exigé des Puissances occupantes qu'elles se plient à des procédures comptables rigoureuses ; tout au plus a-t-il « encouragé » les États-Unis et le Royaume-Uni à « informer le Conseil à intervalles réguliers de leurs efforts » en application de la Résolution 1483.¹⁰⁰⁸

Le Conseil de sécurité, en abandonnant la procédure de contrôle des activités pétrolières irakiennes prévue par le Programme Pétrole contre Nourriture¹⁰⁰⁹, a facilité le détournement des ressources souveraines de l'État occupé. Les Nations Unies ont manqué à leurs obligations internationales en transférant plus de \$20 milliards de fonds publics irakiens à l'occupant.¹⁰¹⁰ Pourtant, un organe onusien était chargé à l'origine de vérifier l'usage transparent du Fonds de Développement pour l'Iraq par la Puissance occupante, mais, comme nous allons le constater, sa compétence limitée l'empêchera d'exercer un contrôle effectif ou d'engager des poursuites en responsabilité. Examinons successivement le mandat (2.2.3.2.3.1.2.1) et les rapports (2.2.3.2.3.1.2.2) du Conseil international consultatif et de contrôle de

¹⁰⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁰⁶ Dan Sarooshi, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Oxford University Press, 1999, aux pp. 141 & 165.

¹⁰⁰⁷ Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction, Oversight of Funds Provided to Iraqi Ministries through the National Budget Process, Audit Report No 05-004, Washington, D.C., 30 January 2005 i, ii and 5.

¹⁰⁰⁸ UN Doc S/RES/1483, n 1, para 24.

¹⁰⁰⁹ *Ibid* para 18.

¹⁰¹⁰ Talmon, *supra* note 441 à la p 228.

l'ONU. Au même titre que le précédent régime de la Société des Nations, les institutions de l'ONU contrôlent difficilement la légalité des activités de l'occupant sur le territoire iraquien.

2.2.3.2.3.1.2.1 Mandat du Conseil international consultatif et de contrôle

S'il n'est pas sous la supervision des autorités états-uniennes, le Fonds de Développement pour l'Iraq est soumis au contrôle d'un organisme *ad hoc* indépendant approuvé par le Conseil de sécurité des Nations Unies dans sa Résolution 1483, le Conseil international consultatif et de contrôle (CICC). Ce dernier veille à ce que « les ventes à l'exportation de pétrole, de produits pétroliers et de gaz naturel provenant d'Iraq soient mises en conformité avec les pratiques optimales en vigueur sur le marché international. ¹⁰¹¹»

Le CICC compte parmi ses membres des représentants du Secrétaire général des Nations Unies, du Directeur général du Fonds monétaire international du Président de la Banque mondiale et du Directeur général du Fonds arabe de développement économique et social.¹⁰¹² Le mandat du CICC est de superviser la gestion et l'utilisation des ressources déposées dans le Fonds. Toutefois, les rapports d'audit n'ont aucune force contraignante, le CICC ayant comme responsabilité première de « promouvoir les objectifs d'usage transparent du Fonds ¹⁰¹³» sans l'assortir de mécanismes de réquisition ou de poursuites pour malversation. La faiblesse du mandat et des instruments de contrôle à la disposition du CICC est le résultat de la

¹⁰¹¹ « Le Conseil international consultatif et de contrôle du Fonds de développement pour l'Iraq tient sa première réunion aujourd'hui », Communiqué de presse SG/SM/9053 IK/408, 5 décembre 2003.

¹⁰¹² Voir Résolution 1483 para. 12.

¹⁰¹³ *Ibid*; International Advisory And Monitoring Board (IAMB) On Iraq, Third Interim Report, 29 février 2008 à la p 1.

pression diplomatique de la délégation états-unienne sur les membres du Conseil de sécurité des Nations Unies.¹⁰¹⁴

Comme son nom l'indique, le Conseil international *consultatif* et de contrôle n'est pas une organisation subsidiaire des Nations Unies, et n'a aucun pouvoir de contrôle effectif sur la gestion du Fonds de développement pour l'Iraq. Son rôle se limite à « approuver » la nomination d'« experts-comptables indépendants »¹⁰¹⁵ directement nommés par l'administrateur de l'APC et chargés de vérifier les activités de cette dernière.¹⁰¹⁶ D'autre part, le CICC ne dispose de pouvoirs ni d'enquête ni de poursuite. Les moyens à sa disposition sont minimes et son budget lui permet tout au plus d'engager quelques comptables agréés.¹⁰¹⁷ Le CICC n'a donc jamais exercé de véritable audit et n'a pas incité les administrateurs états-uniens à des pratiques d'intégrité financière et de transparence comptable.

De plus, le Conseil de sécurité ne fixe pas de délai pour la nomination des commissaires aux comptes ou l'entrée en fonction du CICC, se déclarant « attendre avec intérêt la réunion prochaine du Conseil international consultatif et de contrôle »¹⁰¹⁸. Le CICC n'a même pas le mandat de soumettre des rapports d'audit au Conseil de sécurité. C'est au Secrétaire général de fournir un rapport d'activités du CICC au Conseil de sécurité.¹⁰¹⁹ En raison de nombreuses divergences entre les membres du Conseil de sécurité sur les relations de pouvoir et de contrôle entre l'APC et le CICC, les statuts de l'organisation ne seront publiés que le 21 octobre 2003, suite à l'adoption de la Résolution 1511, soit près de *six mois après l'entrée en*

¹⁰¹⁴ Anthea Lawson & Stuart Halford, « Fueling Suspicion: the Coalition and Iraq's Oil Billions », Christian Aid Report, 2004 à la p 7.

¹⁰¹⁵ UN Doc S/RES/1483, n 1, para 12.

¹⁰¹⁶ Section 3.A, Terms of Reference for the International Advisory and Monitoring Board, 21 Octobre 2003, dans Talmon, *supra* note 433 Doc 241.

¹⁰¹⁷ Voir Paul & Nahory, *supra* note 902 à la p 87.

¹⁰¹⁸ UN Doc S/RES/1483, n 1, para 12.

¹⁰¹⁹ *Ibid* para 24.

fonction de l'APC et le décaissement du Fonds de développement pour l'Iraq.¹⁰²⁰ Examinons brièvement les rapports d'audit commandités par le Conseil international consultatif et de contrôle.

2.2.3.2.3.1.2.2 Rapports du Conseil international consultatif et de contrôle

Le 5 avril 2004, un an après l'entrée en vigueur de l'administration directe, un premier contrat d'audit est signé entre l'APC et les vérificateurs externes du Fonds de Développement pour l'Iraq. Ensuite, le 15 juillet 2004, soit 17 jours après la dissolution de l'APC, le CICC dépose son premier rapport d'audit sur la gestion par l'Autorité des fonds irakiens, qui couvre la période du 22 mai au 31 décembre 2003. Au moment où le premier rapport de vérification partielle est déposé au Conseil de sécurité, l'APC avait déjà dépensé la quasi-totalité du Fonds de développement pour l'Iraq, soit \$19,6 milliards, dont près de \$12 milliards en espèces, sans aucun contrôle externe.¹⁰²¹ Les auditeurs externes s'inclinent devant le fait accompli, bien qu'ils se déclarent gravement préoccupés par les manquements de l'ACP au respect de ses propres protocoles de vérification et d'audit.¹⁰²² C'est pourquoi le CICC demande un complément d'information, notamment en ce qui concerne l'utilisation de procédures d'appel d'offres non compétitives.¹⁰²³ Toutefois, l'APC obstrue le travail d'audit des commissaires aux comptes, empêchant l'accès à ses documents comptables et aux archives ministérielles irakiennes.¹⁰²⁴

Néanmoins, le Rapport du CICC de 2005 fait état de graves dysfonctionnements et de malversations à grande échelle dans la gestion du Fonds de Développement pour

¹⁰²⁰ Voir la Résolution 1511 du 16 October 2003, au para 23.

¹⁰²¹ Coalition Provisional Authority, « Development Fund for Iraq, Financial Reporting Matrix », 26 Juin 2004, dans Talmon, *supra* note 433 Volume 2, Doc. 260.

¹⁰²² IAMB, « Report of the International Advisory and Monitoring Board of the Development Fund for Iraq, Covering the Period from the Establishment of the DFI on May 22, 2003 until the Dissolution of the CPA on June 28, 2004 », December 14, 2004 à la p 4.

¹⁰²³ IAMB Press Releases, 15 July 2004, 22 June 2004, 25 May 2004, 23 April 2004 and 24 March 2004, en ligne: < <http://www.iamb.info/pressrel.htm> >. Voir aussi Ali A Allawi, *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*, Londres, Yale University Press, 2007, aux pp. 261-262.

¹⁰²⁴ Voir Paul & Nahory, *supra* note 902 à la p 87.

l'Iraq, tels que des dossiers incomplets, l'absence de tenue de livres de comptes, de décompte des exportations de pétrole et de calibrage des points d'extraction.¹⁰²⁵ Sur la base d'éléments d'information lacunaires et incomplets, un audit des contrats de rétablissement de la production pétrolière conclus dans le cadre de l'opération RIO (« *Restore Iraqi Oil* ») estime que la firme Halliburton/KBR dépense \$108 millions sans justification valable.¹⁰²⁶ Au total, dans le seul secteur pétrolier, la société de logistique Halliburton surfacture \$177 millions de fonds irakiens en liquide.¹⁰²⁷

Mandatés par le CICC pour auditer la gestion du Fonds, les experts comptables agréés de la firme KPMG constatent l'absence de coopération de l'APC.¹⁰²⁸ Profitant de son immunité de juridiction sur le territoire irakien¹⁰²⁹, l'APC fait obstruction au travail d'enquête de KPMG.¹⁰³⁰ L'Administrateur Paul Bremer refuse de coopérer avec les représentants du CICC et de leur fournir les documents ainsi que les rapports internes de l'APC.¹⁰³¹ De surcroît, l'APC empêche la collaboration et le croisement de données entre le Bureau du vérificateur général des États-Unis (SIGIR) et le CICC.¹⁰³² Enfin, en vertu des immunités de juridiction dont bénéficie l'occupant, l'audit des fonds états-uniens obtient préséance sur l'audit des fonds irakiens, alors

¹⁰²⁵ IAMB, « Development Fund for Iraq Statement of Cash Receipts and Payments For the period from 29 June 2004 to 31 December 2004 (with Independent Auditors' Report) », 23 mai 2005.

¹⁰²⁶ Defense Contract Audit Agency, « Report of Audit on Proposal for Restore Iraqi Oil Task Order No. 5 », 2005, cité dans US House of Representatives, Committee on Government Reform, Minority Staff, *Rebuilding Iraq: U.S. Mismanagement of Iraqi Funds* (June, 2005) à la p 14.

¹⁰²⁷ Voir US House of Representatives, Committee on Government Reform, Minority Staff, *Rebuilding Iraq: U.S. Mismanagement of Iraqi Funds* (June, 2005) à la p 14.

¹⁰²⁸ KPMG, « DFI report of factual findings in connection with disbursements for the period from 1 January 2004 to 28 June 2004 ».

¹⁰²⁹ Report on the National Emergency With Respect to the Development Fund for Iraq, Executive Order 13303, consistent with section 401(c) of the National Emergencies Act, 50 U.S.C. 1641(c), and section 204(c) of the International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. 1703(c), May 22, 2003.

¹⁰³⁰ Whyte, *supra* note 48 à la p 140.

¹⁰³¹ Whyte, *supra* note 63 à la p 185.

¹⁰³² Voir Iraq Revenue Watch, « Iraq Keeping Secrets: America and Iraq's Public Finances », Iraq Revenue Watch, Report No. 3. New York, Open Society Institute, 2003.

que les fonds irakiens sont dépensés en priorité.¹⁰³³ Les firmes d'audit ne sont pas en mesure d'exercer une autorité contraignante sur des organismes publics tels que l'APC, ce qui facilite l'obstruction des enquêtes.¹⁰³⁴

Malgré les tentatives d'obstruction à son enquête, KPMG énumère trente-sept contrats d'un montant total de \$185 millions qui sont conclus entre le 1^{er} janvier et le 28 juin 2004, sans égard aux règles de comptabilité ni de traçabilité financière.¹⁰³⁵ Les auditeurs constatent l'absence de facture et de service rendu, surtout au sein du ministère du Pétrole.¹⁰³⁶ Par exemple, la firme KPMG établit que le 22 juin 2004, soit une semaine avant la fin de son mandat, l'APC accorde \$1,4 milliard au Ministère des Finances, sans qu'une procédure de suivi ou qu'un budget détaillant l'allocation des ressources ne soit prévu.¹⁰³⁷ Le même jour, le Gouvernement régional du Kurdistan obtient \$1,4 milliard de l'APC, sans que ces sommes ne soient jamais auditées.¹⁰³⁸ Une partie de ces sommes seront envoyées dans des banques suisses avec l'aide d'entremetteurs états-uniens membres du Parti républicain.¹⁰³⁹

Le rapport interne du Bureau du vérificateur général estime qu'environ \$8,8 milliards de fonds publics irakiens dépensés par l'APC dans les différents ministères

¹⁰³³ Christine Cooper & Lesley Catchpole, « US imperialism in action: An audit-based appraisal of the Coalition Provisional Authority in Iraq », 2009 *Critical Perspectives on Accounting* 20:6, 716 à la p 730.

¹⁰³⁴ Voir Christine Cooper & Lesley Catchpole, « US imperialism in action: An audit-based appraisal of the Coalition Provisional Authority in Iraq », 2009 *Critical Perspectives on Accounting* 20:6, 716 à la p 730; James Jay Carafano, *Private Sector, Public Wars: Contractors in Combat – Afghanistan, Iraq, and Future Conflicts*, Greenwood Publishing Group, 2008.

¹⁰³⁵ KPMG Barhain, « Development Fund for Iraq: Report of Factual Findings in Connection with Disbursements for the Period from 1 January 2004 to 28 June 2004 », Baghdad: International Advisory and Monitoring Board of the Development Fund for Iraq and the Project and Contracting Office, September 2004.

¹⁰³⁶ *Ibid.*

¹⁰³⁷ KPMG, « DFI report of factual findings in connection with disbursements for the period from 1 January 2004 to 28 June 2004 ».

¹⁰³⁸ Christine Cooper & Lesley Catchpole, « US imperialism in action: An audit-based appraisal of the Coalition Provisional Authority in Iraq », 2009 *Critical Perspectives on Accounting* 20:6, 716 à la p 730.

¹⁰³⁹ Thomas Catan et al., « Big spender: was the US-led coalition a careless steward of \$20 billion of Iraqi funds? », *Financial Times*, December 10, 2004.

iraquiens suivent un processus d'attribution et de gestion opaque, sans aucun contrôle administratif ou audit financier.¹⁰⁴⁰ La dilapidation de l'argent public en liquide est difficile à retracer¹⁰⁴¹, confirmant l'hypothèse posée en introduction d'une vaste entreprise d'« accumulation par dépossession » facilitée par le constitutionnalisme d'occupation.

2.2.3.2.3.2 Le régime privatif dérogatoire à la responsabilité d'administrer les fonds irakiens au nom des populations bénéficiaires

En période de privatisation du territoire occupé, le régime d'immunités de juridiction élargi aux firmes employées par la Puissance occupante (2.2.3.2.3.2.1) permet à ces dernières d'engager une vaste opération d'accumulation par dépossession sans être inquiétées par la justice (2.2.3.2.3.2.2).

2.2.3.2.3.2.1 Immunité *ratione personae* des ressortissants états-uniens en vertu du Décret présidentiel 13303

En vertu du Décret présidentiel 13303 et du Décret No. 17 de l'APC, le personnel états-unien engagé dans des activités de reconstruction financées par les fonds publics irakiens est protégé par les immunités de juridiction en Iraq et aux États-Unis.¹⁰⁴² Cette immunité de juridiction est prolongée par la *Status of Forces Agreement* (« SOFA ») conclue entre le Gouvernement des États-Unis et le Gouvernement d'Iraq en 2008.¹⁰⁴³ Applicable jusqu'au 31 décembre 2011, cet accord offre au personnel des

¹⁰⁴⁰ Voir « DFI payments made on behalf of the Iraqi Ministries to 28 June 2004 », dans KPMG, « DFI report of factual findings in connection with disbursements for the period from 1 January 2004 to 28 June 2004 », September 2004, Barhain à la p 16.

¹⁰⁴¹ Voir Office of the Inspector General Coalition Provisional Authority, « Coalition Provisional Authority Comptroller Cash Management Controls Over the Development Fund for Iraq », Report 04-009, July 28, 2004.

¹⁰⁴² Whyte, *supra* note 63 à la p 184.

¹⁰⁴³ « Agreement Between the United States of America and Republic of Iraq On the Withdrawal of United States Forces from Iraq and the Organization of Their Activities during Their Temporary Presence in Iraq », 2008 dans Mason, R. Chuck. US-Iraq Withdrawal/Status of Forces Agreement: Issues for Congressional Oversight, DIANE Publishing, 2010.

États-Unis déployé en Iraq une immunité complète contre les lois du pays d'accueil.¹⁰⁴⁴

Échappant aux juridictions à la fois états-unienne et iraquienne, USAID et l'APC bénéficient d'un régime dérogatoire pour employer des compagnies sous-traitantes états-uniennes dans de nombreux secteurs économiques.¹⁰⁴⁵ Or, la Commission d'enquête sur les contrats militaires (« *Commission on Wartime Contracting* ») établira dans son Rapport final au Congrès des États-Unis que la sous-traitance à des opérateurs privés mène à de nombreuses surfacturations et commissions occultes.¹⁰⁴⁶ Un cas en particulier, l'affaire *Custer Battles*, illustre ce régime d'immunité juridique sur lequel se fondent la Puissance occupante et les compagnies privées états-uniennes pour organiser l'appropriation frauduleuse des actifs pétroliers irakiens.

2.2.3.2.3.2.2 Régime d'impunité des entreprises privées états-uniennes pour détournement de fonds publics irakiens : l'affaire *Custer Battles*

En 2003, sur le fondement de contrats de reconstruction renouvelables sans plafond de moyens (« *cost-plus* » ou « *indefinite delivery, indefinite quantity* »¹⁰⁴⁷), l'entreprise de sécurité privée *Custer Battles* reçoit un total de \$16,84 millions de USAID, afin d'assurer un service autrefois couvert par les services publics irakiens : la sécurité de l'aéroport de Bagdad.¹⁰⁴⁸ Le Gouvernement des États-Unis justifie la

¹⁰⁴⁴ Jenny S. Lam, *Accountability for Private Military Contractors Under the Alien Tort Statute*, 2009 Calif. L. Rev 97, 1459-1462.

¹⁰⁴⁵ Ces compagnies sont : *International Resources Group* (services du personnel), *AFCAP* (logistique), *SkyLink Air* (administration aéroportuaire), *SSA Marine* (sécurité portuaire), *Research Triangle Institute* (gouvernance locale), *Creative Associates, Inc.* (éducation), *Bechtel National* (infrastructure), *Abt Associates* (systèmes sanitaires), *Army Corps of Engineers* (architecture et travaux d'ingénierie), *Management Systems International* (surveillance et évaluation de performance), *Development Alternatives* (modernisation agricole) et *Baring Point* (redressement économique). Voir Special Inspector, *supra* note 913 à la p 29; Del Castillo, *supra* note 333 à la p 212.

¹⁰⁴⁶ Commission on Wartime Contracting, *supra* note 946 aux pp. 49-50.

¹⁰⁴⁷ Special Inspector, *supra* note 913 à la p 55.

¹⁰⁴⁸ Laura A. Dickinson, « Contract as a tool for regulating private military companies », dans Simon Chesterman & Chia Lehnardt (dir.), *From Mercenaries to Markets: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford University Press, 2007, 217 à la p 220.

conclusion de contrats sans plafond de moyens en arguant que la quantité des dispositifs à mettre en œuvre ne peut être déterminée à l'avance dans le contexte iraquien d'après-guerre.¹⁰⁴⁹ Un deuxième contrat est accordé à *Custer Battles*, afin de protéger l'acheminement et la distribution des nouveaux Dinars irakiens.¹⁰⁵⁰ En vertu de ces contrats, des paquets de \$ 100 000 en liquide provenant du Fonds de développement pour l'Iraq sont distribués aux employés de *Custer Battles*. Ceux-ci auraient alors affrété un vol à destination de Beyrouth au Liban et établi des filiales dans des juridictions de complaisance aux Îles Caïmans pour assurer des transactions fictives et contourner les procédures de contrôle interne de l'APC.¹⁰⁵¹ De plus, la société surfacture systématiquement ses services de location et de sécurité à l'APC et à USAID, ce qui lui permet d'augmenter ses bénéfices.¹⁰⁵² Ces services ne seront ni complétés ni remboursés, puisqu'en vertu de son contrat renouvelable sans plafond de moyens (« *indefinite delivery, indefinite quantity* »), l'entreprise n'est pas astreinte à une obligation de résultat.¹⁰⁵³

En mars 2006, *Custer Battles* sera reconnue coupable de fraude, de facturation mensongère et de détournement de fonds par un jury de première instance en vertu du *False Claims Act*, une procédure de droit civil états-unienne qui impose le paiement de dommages et intérêts en cas de fraude.¹⁰⁵⁴ Toutefois, le juge du Tribunal de première instance infirme la décision du jury, estimant que *Custer Battles* ne pouvait légalement être poursuivi pour détournement de fonds publics irakiens. Dans l'affaire *Custer Battles*, les contrats signés avec l'APC étaient couverts, en vertu du

¹⁰⁴⁹ Special Inspector, *supra* note 913, aux pp. 54-56.

¹⁰⁵⁰ United States ex rel. DRC, Inc. v. Custer Battles, LLC, 376 F. Supp. 2d 617 (E.D. Va. 2005) à la p 619, cité dans M. M. Harris, « Patriots and Profiteers: Combating False Claims by Contracts in the Iraq War and Reconstruction », 2007 Alabama Law Review 59, 1227 à la p 1239.

¹⁰⁵¹ « Waste, Fraud, and Abuse in US Government Contracting in Iraq: Hearing Before the S. Democratic Policy Comm. », 109th Cong. 10 (2005), aux pp. 1-2.

¹⁰⁵² M. M. Harris, « Patriots and Profiteers: Combating False Claims by Contracts in the Iraq War and Reconstruction », 2007 Alabama Law Review 59, 1227 à la p 1239.

¹⁰⁵³ Franklin Willis, « Evidence to Senate Democratic Policy Committee Hearing – An Oversight Hearing on Waste, Fraud and Abuse in U.S. Government Contracting in Iraq », 109th Cong. 10 (2005), 14 February 2005; Special Inspector, *supra* note 913 à la p 55.

¹⁰⁵⁴ Whyte, *supra* note 63 à la p 190.

Décret présidentiel 13303, par l'immunité de juridiction du personnel contractant employé en Iraq. En effet, au motif que « l'ingérence judiciaire ou l'audit financier sont de nature à entraver la reconstruction ordonnée de l'Iraq », le Décret 13303 « interdit l'arrestation, la comparution, le jugement, ou l'exécution de toute procédure judiciaire intentée à l'encontre du Gouvernement des États-Unis et de ses ressortissants en ce qui concerne la gestion du Fonds de Développement pour l'Iraq et des produits pétroliers irakiens.¹⁰⁵⁵ » En écartant l'application des règles de prévention et de répression de la fraude financière, le Décret présidentiel offre un blanc-seing aux entreprises de détournement de fonds publics irakiens.¹⁰⁵⁶ Les juges de première instance et d'appel conclurent que le *False Claims Act* ne s'applique qu'aux cas de détournement des revenus du Gouvernement des États-Unis et non aux cas de fraude impliquant les revenus irakiens.¹⁰⁵⁷

En l'espèce, la firme *Custer Battles* échappe au droit administratif états-unien. La décision du juge de première instance sera confirmée en appel.¹⁰⁵⁸ En vertu du principe d'immunité juridictionnelle des sociétés de reconstruction exploitant les produits pétroliers irakiens, les poursuites en vertu du *False Claims Act* sont limitées aux cas de détournement de fonds publics états-uniens. Le procès des dirigeants de *Custer Battles* s'est donc restreint à l'évaluation des sommes déboursées par Trésor états-unien. Il révélera tout au plus la culpabilité des responsables de *Custer Battles* pour délit pénal de fausses factures d'un montant de \$6,5 millions.¹⁰⁵⁹ La majorité des sommes dépensées par *Custer Battles* en Iraq sort du domaine de juridiction des

¹⁰⁵⁵ Report on the National Emergency With Respect to the Development Fund for Iraq, Executive Order 13303, consistent with section 401(c) of the National Emergencies Act, 50 U.S.C. 1641(c), and section 204(c) of the International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. 1703(c), May 22, 2003.

¹⁰⁵⁶ Whyte, *supra* note 63 à la p 185.

¹⁰⁵⁷ United States ex rel. DRC, Inc. v. Custer Battles, LLC, 376 F. Supp. 2d 617 (E.D. Va. 2005), aux pp. 645-647, cité dans M. M. Harris, « Patriots and Profiteers: Combating False Claims by Contracts in the Iraq War and Reconstruction », 2007 Alabama Law Review 59, 1227 à la p 1239.

¹⁰⁵⁸ United States ex rel. DRC, Inc. v. Custer Battles, LLC, 376 F. Supp. 2d 617 (E.D. Va. 2005); United States ex rel. DRC Inc. et al. v. Custer Battles LLC et al., No. 04-CV-199, verdict returned (E.D. Va. March 9th 2006).

¹⁰⁵⁹ Voir Paul & Nahory, *supra* note 902 à la p 90.

tribunaux de droit commun, de sorte que les dirigeants de la société ne seront plus inquiétés par la justice états-unienne pour avoir détourné les recettes pétrolières irakiennes.

Ce régime d'immunité explique pourquoi l'APC préfère utiliser les fonds irakiens plutôt que les fonds alloués par le Congrès des États-Unis. En quatorze mois, l'APC dépense 84 % des sommes alors disponibles dans le Fonds de Développement pour l'Iraq, soit un total de US\$ 19,6 milliards.¹⁰⁶⁰ Sur ce total, \$8,8 milliards sont distribués aux ministères irakiens sous tutelle, bien qu'ils soient incapables de gérer de telles sommes d'argent en liquide.¹⁰⁶¹ Privés, au nom du programme de « *débaasification* », de leur personnel compétent, ces ministères ne sont plus en mesure d'assurer la continuité de l'État, augmentant ainsi les risques de détournement des fonds alloués.¹⁰⁶² En Iraq, la « lustration » du régime politique sert de prétexte à la dérégulation économique.¹⁰⁶³

Ces nombreux exemples illustrent, chiffres à l'appui, l'émergence d'un système de corruption généralisée dans l'industrie de la reconstruction économique en Iraq. Le montant colossal des contrats publics de sécurité et de reconstruction accordés sans appel d'offre à des firmes états-uniennes illustre la thèse du mercenariat extractif exposée en introduction, qui offre au complexe militaro-industriel un territoire

¹⁰⁶⁰ Coalition Provisional Authority, « Development Fund for Iraq, Financial Reporting Matrix », 26 Juin 2004, dans Talmon, *supra* note 433 Volume 2, Doc. 260.

¹⁰⁶¹ Office of the Special Inspector General for Iraq Reconstruction, « Audit report: oversight of funds provided to Iraqi ministries through the national budget process. Report No. 05-004 », 2005 à la p 6.

¹⁰⁶² Chwastiak, *supra* note 734 à la p 35.

¹⁰⁶³ Roman David, « From Prague to Baghdad: Lustration Systems and their Political Effects », 2006 Government and Opposition 41:3, 347, aux pp. 366 et suiv.

étranger sur lequel poursuivre l'entreprise d'« accumulation par dépossession ».¹⁰⁶⁴ Contrairement aux précédentes entreprises de reconstruction de territoires occupés, c'est la première fois qu'une occupation militaire mobilise autant de fonds publics destinés aux entreprises privées.¹⁰⁶⁵ L'Iraq constitue en ce sens un laboratoire postcolonial où l'économie extractive néolibérale est protégée, en temps de guerre, par des compagnies de sécurité privées.

Cette économie pétrolière et mercenaire, organisée par le pouvoir reconstituant secondaire sous administration directe, aggrave la situation politique iraquienne. Le système de corruption généralisé dans le milieu de la reconstruction économique en Iraq constitue un terreau fertile à la violence insurrectionnelle. Le régime d'occupation états-unien crée une « économie politique de la violence »¹⁰⁶⁶, qui se manifeste par l'adoption, en juin 2004, de *Frago 242* [« *fragmentary order* »], un ordre militaire dédouonnant l'armée d'enquêter sur les crimes de guerre perpétrés par les milices paramilitaires irakiennes qu'elle forme et finance.¹⁰⁶⁷ En outre, l'exclusion des anciens employés d'État de la sphère économique et politique (*violence destructrice de droit*) et la corruption des nouveaux détenteurs des portefeuilles ministériels (*violence refondatrice de droit*) fournissent des arguments d'opposition parmi les anciens membres du Parti Baas. La contre-violence politique, hostile au régime d'occupation, culmine en janvier 2005 avec le boycott des élections à l'Assemblée nationale transitionnelle par les communautés expropriées.¹⁰⁶⁸

¹⁰⁶⁴ Voir Harvey, *supra* note 57; John Bellamy Foster, Hannah Holleman & Robert W. McChesney, « The US imperial triangle and military spending », 2008 *Monthly Review* 60:5, 1, aux pp. 3 et suivantes.

¹⁰⁶⁵ Voir Christopher Kinsey, *Private contractors and the reconstruction of Iraq: transforming military logistics*, Londres, Routledge, 2009.

¹⁰⁶⁶ Christine Cooper & Lesley Catchpole, « US imperialism in action: An audit-based appraisal of the Coalition Provisional Authority in Iraq », 2009 *Critical Perspectives on Accounting* 20:6, 716 à la p 717.

¹⁰⁶⁷ Moran, *supra* note 485 à la p 165.

¹⁰⁶⁸ Del Castillo, *supra* note 333 à la p 199.

Comme à l'époque de l'administration britannique en Mésopotamie, les États-Unis sont confrontés à une résistance insurrectionnelle généralisée en Iraq. La Puissance occupante n'accorde aucun statut de combattant à la résistance iraquienne, la disqualifiant et la réduisant à un phénomène de brigandage et de terreur.¹⁰⁶⁹ En raison du prolongement du conflit, l'occupant sollicite les instances de droit international pour légitimer sa présence sur le territoire iraquien. Une fois le butin de guerre dilapidé en période d'*administration directe*, la réforme du régime extractif est relayée par les instances de droit international en période d'*administration indirecte*. Cette période d'administration internationalisée est à l'étude dans le troisième chapitre.

¹⁰⁶⁹ Voir Dodge, *supra* note 93.

CHAPITRE III

INTERNATIONALISATION DU POUVOIR RECONSTITUANT DE DROIT INDIRECT EN IRAQ : LA LÉGITIMATION DE L'EXPLOITATION ÉCONOMIQUE DU TERRITOIRE IRAQUIEN SOUS ADMINISTRATION INTERNATIONALE

Nous l'avons constaté dans les chapitres précédents, en amont de la construction et de la reconstruction des territoires occupés, un violent processus d'expropriation collective et de destitution des anciens régimes ottoman et baasiste est engagé par les Puissances occupantes, en violation des Conventions de La Haye et de Genève. En raison de la violation du droit de l'occupation et des contradictions sociales nées de la transformation économique des territoires (Chap. II), les institutions de droit international sont sollicitées par les Puissances occupantes pour légitimer la *création*, puis la *succession* d'État.

Après avoir étudié l'*extériorisation* du pouvoir reconstituant, étudions dans ce chapitre l'*internationalisation* du pouvoir reconstituant, qui prolonge les réformes initiées par l'occupant par des régimes de tutelle économique et financière. Le relais des instances de droit international permet la transition entre le *pouvoir reconstituant direct* et le *pouvoir reconstituant indirect* pour garantir les droits des investisseurs étrangers en Iraq. Les régimes de « développement » de la SDN et de « reconstruction économique » de l'ONU se substituent au droit international humanitaire, alors que le conflit perdure sur le territoire occupé. La transition de régimes internationaux relève

la Puissance occupante, devenue Puissance administrative, de ses obligations de conservation de droit et lui permet de poursuivre sa violence fondatrice de droit.¹⁰⁷⁰

Le régime général de droit humanitaire, inappliqué en l'espèce, est remplacé par un régime dérogatoire et spécifique de redressement économique du territoire placé sous tutelle. La fiction juridique de l'incapacité juridique des populations administrées permet en effet à la Puissance administratrice d'échapper aux règles présidant à la situation persistante de conflit armé et d'appliquer sa *lex mercatoria lex specialis*. À cet effet, les instances de droit international formalisent la compétence des Puissances administratrices sur les questions économiques, financières et militaires du territoire administré. Comme nous allons le constater, la Grande-Bretagne, puis les États-Unis ont recours aux obligations irakiennes nées de la succession d'État en matière de dette pour poursuivre leur entreprise d'« accumulation par dépossession » au service des capitaux étrangers. Leur contrôle indirect du processus reconstituant par la voie conventionnelle facilite l'inscription des avantages, immunités et privilèges des opérateurs économiques étrangers dans l'ordre préconstitutionnel. Avant que la constitution n'entre en vigueur, l'intérêt supérieur des investisseurs étrangers est garanti par les engagements internationaux souscrits par l'Iraq auprès des instances de droit international.

Dans ce chapitre, nous évaluerons à quel point l'autorité qu'exercent les Puissances administratrices respectivement sur les institutions de la Société des Nations (SDN) et de l'Organisation des Nations Unies (ONU) et la faible représentation des populations administrées auprès de ces mêmes institutions, facilitent la transformation économique du territoire et la sécurité juridique des concessions commerciales, et ce malgré le vice de consentement grevant la conclusion de ces

¹⁰⁷⁰ Mark Neocleous, « International Law as Primitive Accumulation; Or, the Secret of Systematic Colonization », 2012 EJIL 23:4.

ententes.¹⁰⁷¹ L'expérience initiale du pouvoir reconstituant *originnaire* britannique (3.1) informe la pratique contemporaine du pouvoir reconstituant *secondaire* états-unien (3.2).

3.1 Internationalisation du pouvoir reconstituant indirect originaire

Malgré l'échec de sa tentative d'annexion, la Grande-Bretagne poursuit sa politique d'administration militaro-fiscale en Mésopotamie, cette fois à travers la politique mandataire de la SDN. Sous couvert d'accompagner les populations « bénéficiaires » du mandat vers la souveraineté étatique, la Puissance mandataire leur transfère son droit constitutionnel monarchique. Prétextant l'incapacité politique des populations arabes, le Ministère des Affaires moyen-orientales établit une monarchie hachémite sous tutelle internationale protectrice des intérêts impériaux.¹⁰⁷²

Sous le régime de la SDN, l'Iraq ne dispose pas de la personnalité juridique internationale : ses institutions en gestation se bornent à enregistrer les décisions adoptées par le Haut Commissariat britannique, elles-mêmes surdéterminées par des enjeux extractifs. Le premier souverain d'Iraq, le Roi Fayçal, ne dispose que formellement de la capacité de conclure des traités (*jus tractatus*), puisqu'en la matière, la Grande-Bretagne recourt à l'usage des traités inégaux¹⁰⁷³ et force la main du monarque pour conclure des ententes commerciales à l'avantage des investisseurs britanniques et occidentaux.¹⁰⁷⁴

¹⁰⁷¹ D'après Stahn, l'absence de mécanisme de saisine des organes de la SDN par les représentants des territoires administrés constitue la faiblesse majeure du régime de sanction. Voir Carsten Stahn *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, 2010 à la p 83. Voir également Denys P. Myers, « Representation in League of Nations Council », 1926 *American Journal of International Law*, 689.

¹⁰⁷² D. K. Fieldhouse, *Western imperialism in the Middle East, 1914–1958*, New York: Oxford University Press, 2006.

¹⁰⁷³ Voir Fitzsimons, *supra* note 895.

¹⁰⁷⁴ Voir William Stivers, *Supremacy and oil: Iraq, Turkey, and the Anglo-American world order, 1918-1930*, Cornell University Press, 1982.

Privée du pouvoir constituant interne, la population de Mésopotamie n'en est pas moins appelée, par la médiation d'un Roi installé sur le trône par Winston Churchill, à engager sa responsabilité internationale par voie conventionnelle et à consentir juridiquement à l'extraction de ses richesses naturelles.¹⁰⁷⁵ Entre 1922 et 1932, la Puissance tutélaire entretient une relation bilatérale exclusive avec son Royaume d'Iraq, afin de maintenir les privilèges, immunités et avantages tirés de la capitulation ottomane.¹⁰⁷⁶

La subjectivité internationale de l'Iraq n'émergera qu'incomplètement en 1932, lorsque la SDN reconnaîtra la souveraineté de l'Iraq en sa qualité de membre de l'organisation. Pour comprendre la continuation du constitutionnalisme d'occupation britannique sous le régime des mandats internationaux, examinons, sur le modèle des chapitres précédents, le fondement (3.1.1), l'exercice (3.1.2) et les effets économiques et sociaux (3.1.3) de l'administration indirecte des territoires occupés.

3.1.1 Fondement de l'internationalisation du pouvoir reconstituant indirect originaire

En raison de l'échec de la politique initiale d'annexion des territoires ottomans à l'Empire britannique des Indes, la Grande-Bretagne cherche à légitimer son administration indirecte des territoires occupés par un mandat international de la SDN. Un examen de la création de l'État iraquien sous tutelle internationale révèle deux dynamiques parallèles : les intérêts économiques sont relayés politiquement par la Puissance mandataire auprès des potentats locaux d'une part, et de la SDN d'autre part. La conjonction de ces forces locales et internationales mène à la création d'un Royaume hachémite minoritaire financièrement et militairement dépendant de la Puissance tutélaire. Examinons la création de l'Iraq en examinant successivement les

¹⁰⁷⁵ Carpentier, *supra* note 205 à la p 730.

¹⁰⁷⁶ Voir Susan Pedersen, « Getting out of Iraq – in 1932: The League of Nations and the Road to Normative Statehood », 2010 *The American Historical Review* 115:4, 975 à la p 978.

fondements internationaux (1), matériels (2) et formels (3) de la tutelle britannique sur l'Iraq.

3.1.1.1 Fondements internationaux de l'internationalisation du pouvoir reconstituant indirect originaire

L'établissement du régime mandataire de la Société des Nations est la synthèse des rapports de force entre Grandes Puissances réunies à Versailles en 1919. Le retrait des Bolchéviques du conflit en 1917 et leur révélation subséquente des Traités secrets de partition de l'Empire ottoman entre la France, la Russie tsariste et la Grande-Bretagne provoque un scandale diplomatique et la vive réaction des interlocuteurs arabes à la Conférence de Versailles.¹⁰⁷⁷

En raison de l'opposition des populations de Mésopotamie et du Gouvernement des États-Unis à la politique d'annexion coloniale européenne, l'Accord de partition Sykes-Picot est formellement abandonné.¹⁰⁷⁸ Initialement, les puissances victorieuses que sont la Grande-Bretagne, la France, la Russie, le Japon et l'Italie nourrissent pourtant l'espoir d'annexer les colonies des Puissances de l'Axe.¹⁰⁷⁹ Toutefois, ces plans d'annexion sont contrecarrés par le soulèvement des populations occupées (Chapitre 2) et la doctrine du Président des États-Unis Woodrow Wilson, désireux de tempérer les ambitions coloniales européennes au nom de la politique dite de « la porte ouverte ».¹⁰⁸⁰ L'essor des « trusts » états-uniens exige l'abandon des

¹⁰⁷⁷ Alkhazragi, *supra* note 166.

¹⁰⁷⁸ Les Bolchéviques transmettent par voie diplomatique le contenu des accords secrets Sykes-Picot de 1916 au Gouvernement de Constantinople, qui le distribue à son tour à Ibn Hussein, chef de la Mecque et à la solde des Britanniques durant le conflit. Les accords Sykes-Picot révèlent l'intention de partager les provinces arabes de l'Empire ottoman entre les puissances de la Triple Entente. À la lecture du Traité, Hussein est contrarié par la rupture des promesses d'indépendance arabe que lui avait signifiées le Haut commissaire britannique au Caire Sir Henry McMahon. Voir Elie Kedouri, *In the Anglo-Arab labyrinth: the McMahon-Husayn correspondence and its interpretations 1914-1939*, Routledge, 2014.

¹⁰⁷⁹ Dietrich Rauschning, Entrée « Mandates » dans *Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, Oxford University Press, Vol. III, 1997 à la p 280.

¹⁰⁸⁰ Erez Manela, *The Wilsonian moment: self-determination and the international origins of anticolonial nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 2007, aux pp. 19-34.

préférences commerciales coloniales. Wilson suggère au contraire la mise en place d'un système de tutelle sur les territoires occupés, une idée dont les origines en politique internationale remontent à la Conférence de Berlin sur l'Afrique de l'Ouest (1884-1885).¹⁰⁸¹

Le 8 janvier 1918, le Président des États-Unis prononce un « Discours en Quatorze Points » devant le Congrès des États-Unis qui appelle à « un ajustement libre, ouvert, absolument impartial de tous les territoires coloniaux [...].¹⁰⁸² » Au même moment, le Premier ministre David Lloyd George prononce son discours sur les objectifs de guerre dans lequel il révisé les ambitions de la Grande-Bretagne.¹⁰⁸³ Il déclare que « les habitants des districts de l'Empire ottoman sont en droit de se voir reconnaître leur condition nationale distincte.¹⁰⁸⁴ »

La révision des objectifs impériaux trouve sa consécration formelle dans le Traité de Versailles.¹⁰⁸⁵ La signature du Traité le 28 juin 1919 emporte deux conséquences sur la qualification juridique des territoires occupés. Premièrement, l'annexion est remplacée par un régime de tutelle accommodant les droits à la représentation indirecte des populations administrées. Deuxièmement, la transformation économique qui s'y déroule doit désormais formellement épouser les intérêts des populations administrées.

Le Traité de Versailles est la formulation juridique d'un compromis entre l'annexion coloniale et l'indépendance politique. Le mandat est une nouvelle invention postcoloniale destinée à remplacer l'*administration coloniale directe*, dont le modèle

¹⁰⁸¹ Voir Carsten Stahn *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, 2010 à la p 75.

¹⁰⁸² Discours du Président des États-Unis Woodrow Wilson sur les Quatorze Points de la Société des Nations, « War Aims and Peace Terms », 8 janvier 1918, SEN-RG46 January 8 (1918): 1918.

¹⁰⁸³ David French, *The strategy of the Lloyd George coalition, 1916-1918*, Oxford University Press, 1995; Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157 à la p 365.

¹⁰⁸⁴ Voir John Darwin, *Britain, Egypt and the Middle East: Imperial Policy in the Aftermath of War 1918-1922*, Londres, Macmillan, 1981, aux pp. 155-156.

¹⁰⁸⁵ Susan Pedersen, *The Guardians – The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford University Press, 2016.

fondé sur la domination raciale et la supériorité culturelle est progressivement délégitimé, par une *administration tutélaire indirecte* destinée à accompagner les populations « bénéficiaires » vers la souveraineté étatique.¹⁰⁸⁶ La population doit se conformer aux instructions de la Puissance Mandataire pour mériter son titre de souveraineté et acquérir, sous les auspices de la SDN, la capacité à se gouverner.

Reflet d'une période transitoire hybride, l'institution du mandat international à la fois abroge l'annexion coloniale et justifie la domination économique, sociale et politique de les puissances occidentales sur les peuples conquis.¹⁰⁸⁷ La dynamique de transformation des anciennes provinces ottomanes en États souverains marque un tournant dans l'histoire du droit international : les puissances mandataires ont la charge de faire émerger des décombres d'un ordre ancien une souveraineté nouvelle.¹⁰⁸⁸ La souveraineté des peuples est « en gestation » et il appartient aux Puissances mandataires d'administrer leur territoire en considération de leur accession future à la maturité politique.¹⁰⁸⁹

Le Système des mandats est un système de classement par paliers successifs de développement aux fins de dominer les populations assujetties, l'illustration des thèses anthropologiques et eugénistes dominantes de l'époque sur le plan du droit international, une projection des « âges d'Homme » à la Société des Nations.¹⁰⁹⁰ Le

¹⁰⁸⁶ Dodge, *supra* note 53 à la p 5.

¹⁰⁸⁷ L'Article 22 para 4 admet que le statut de nations indépendantes dans les anciennes communautés turques puisse leur être reconnu dès que l'assistance administrative du Mandataire les aura suffisamment guidées vers ce stade. Carsten Stahn *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, 2010 à la p 88.

¹⁰⁸⁸ Carsten Stahn *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, 2010 à la p 79.

¹⁰⁸⁹ « Au point de vue de la formation des États nouveaux les mandats se caractérisent comme un régime de *tutelle temporaire des peuples civilisés sur les peuples arriérés*, sur les collectivités mineures, régime qui doit prendre fin dès qu'on aura constaté que ces peuples mineurs ont atteint un degré de civilisation suffisant pour se gouverner librement. » Nikolai Kaasik, *Le contrôle en droit international*, Paris, Pédone, 1933 à la p 20.

¹⁰⁹⁰ Antony Anghie, « Colonialism and the birth of international institutions: Sovereignty, economy, and the mandate system of the League of Nations », 2001 NYUJ Int'l L. & Pol. 34, 513; Arturo

système mandataire recoupe les stades de développement des sociétés selon des indices de maturation collective : les catégories « A », « B » et « C » des mandats présentent une typologie anthropologique des sociétés classées des plus « civilisées » aux plus « primitives ». En référence à cette théorie évolutionniste universelle, le peuple iraquien est soumis au régime du mandat « A », faute d'avoir atteint un niveau satisfaisant de civilisation.¹⁰⁹¹ L'incapacité juridique présumée des populations arabes fournit le motif d'exploitation étrangère des territoires du Levant : le capital occidental met une population « orpheline » sous tutelle extractive.¹⁰⁹²

3.1.1.2 Fondement économique de la politique mandataire: la réduction des dépenses coloniales

À la fin de la Première Guerre mondiale, d'importantes restructurations sont mises en œuvre pour faire face à la diminution de la capacité d'influence de la puissance impériale britannique dans ses colonies, particulièrement en Inde. Chargé de réduire les dépenses du *Foreign Office* et du *Colonial Office*, Winston Churchill est placé à la tête d'un nouveau cabinet ministériel, le *Middle East Department*, qui centralise toutes les politiques de l'administration coloniale au Levant.¹⁰⁹³ Après trois ans de dépenses infructueuses entre 1917 et 1920¹⁰⁹⁴, le coût jugé excessif de l'administration directe en Mésopotamie inaugure la politique indirecte.¹⁰⁹⁵ L'enjeu est de *réduire les coûts d'administration du territoire en reposant le fardeau des dépenses militaires et civiles sur les épaules du Royaume d'Iraq en gestation*. La réduction du budget impérial encourage la délégation de certaines compétences administratives aux populations sous tutelle :

Escobar, « Anthropology and the development encounter: the making and marketing of development anthropology », 1991 *American Ethnologist* 18:4, 658.

¹⁰⁹¹ Carpentier, *supra* note 205 à la p 722.

¹⁰⁹² Anthony Anghie, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, 2004 à la p 115.

¹⁰⁹³ Dodge, *supra* note 53 à la p 5.

¹⁰⁹⁴ À l'été 1919, le coût d'administration britannique en Iraq s'élève à £2,7 millions par mois. Voir Atiyyah, *supra* note 187 à la p 100.

¹⁰⁹⁵ Catherwood, *supra* 62 aux pp. 67-68; Majid, *supra* note 50 à la p 313.

Invoquer alors, estimait-on à Londres, le fameux « droit de conquête » pour placer l'Iraq directement sous la férule de Sa Majesté britannique allait inéluctablement se heurter au « droit à l'autodétermination que les Alliés, durant la guerre, avaient promis de faire valoir. De surcroît, jugeait-on toujours à Londres, une telle entreprise lesterait certainement les contribuables britanniques d'un poids fiscal supplémentaire.¹⁰⁹⁶

Au nom du respect des obligations mandataires, l'établissement de relations diplomatiques bilatérales avec des représentants politiques présélectionnés par le *Middle East Department* facilite le transfert des coûts d'administration aux populations occupées.¹⁰⁹⁷ En effet, la conclusion d'ententes bilatérales inscrira une partie des dépenses militaires et civiles à la charge des populations de Mésopotamie.¹⁰⁹⁸ Si la répression britannique du mouvement nationaliste s'élève à £40 millions en 1920, les anticipations de production pétrolière en Iraq fournissent à Churchill l'espoir d'une croissance économique au bénéfice des investisseurs britanniques.¹⁰⁹⁹

Sous couvert de respecter ses engagements internationaux, la Grande-Bretagne entend se rendre « indispensable à la communauté indigène¹¹⁰⁰ », c'est-à-dire coopter des collaborateurs du régime de tutelle. À partir de 1921, la création d'un gouvernement « indigène » à Bagdad permet à la Grande-Bretagne de réduire ses dépenses d'administration du territoire.¹¹⁰¹

L'administration de l'Iraq s'appuie sur des techniques postcoloniales développées par le chargé des affaires coloniales, Frederick Lugard : le « contrôle indirect » (*indirect rule*) entend « développer des richesses à travers l'action des indigènes sous la

¹⁰⁹⁶ Majid *ibid.* à la p 17.

¹⁰⁹⁷ Peter Sluglett, *Britain in Iraq – Contriving King and Country*, I.B. Tauris & Co., 2007, aux pp. 42 et suiv.

¹⁰⁹⁸ Voir Fitzsimons, *supra* note 895.

¹⁰⁹⁹ Rosie Llewellyn-Jones, « The British Raj and the British Mandate in Iraq », 2015 *Asian Affairs* 46:2, 270 à la p 276.

¹¹⁰⁰ John Fisher, *Curzon and British Imperialism in the Middle East 1916–19*, London, Routledge, 1999 à la p 120.

¹¹⁰¹ Kedourie, *supra* note 721 aux pp. 197-98.

direction des Européens, et non pas à travers l'acquisition directe des territoires éloignés.¹¹⁰²» Selon la doctrine tutélaire, la Grande-Bretagne est « la gardienne de la civilisation au bénéfice du commerce international.¹¹⁰³» Les matières premières, sans lesquelles la civilisation ne peut progresser, doivent être exploitées aussi bien dans l'intérêt des indigènes que du monde « avancé ». Le contrôle indirect des territoires permet alors aux Britanniques de concilier leurs objectifs stratégiques et économiques dans la région avec le respect des pratiques et des institutions locales qu'impose le système des mandats de la SDN.

La doctrine du contrôle indirect mène le *Middle East Department* à « satisfaire une fraction – même minoritaire – du mouvement pour l'indépendance, dans une manœuvre qui ressemble, à s'y méprendre à une répartition de l'influence.¹¹⁰⁴» Soucieuse de réduire ses dépenses militaires, Londres adopte le plan proposé par le Maréchal Hugh Trenchard, chef d'état-major de l'armée de l'air : remplacer les troupes impériales au sol, onéreuses, par un système de défense aérienne au Proche Orient.¹¹⁰⁵ Compte tenu des maigres ressources à la disposition de l'Empire, la *Royal Air Force* incarne l'extension du bras gouvernemental à moindre coût [« *whilst shortening its purse*¹¹⁰⁶ »].

¹¹⁰² Frederick Lugard, *The Dual Mandate, The Dual Mandate in British Tropical Africa*, Londres, Frank Cass Publishers, 1922 à la p 506. Lugard deviendra à partir de 1922 représentant de la Grande-Bretagne à la Commission des Mandats de la SDN.

¹¹⁰³ Voir Frederick Lugard, « Dual Mandate in Tropical Africa », Londres, Blackwood. 1965 [1922] dans Terence Ball & Richard Bellamy, *The Cambridge History of Twentieth-Century Political Thought*, 2006, Cambridge University Press à la p 113.

¹¹⁰⁴ Majid, *supra* note 50 à la p 50.

¹¹⁰⁵ Keith Jeffery, « Sir Henry Wilson and the Defence of the British Empire, 1918–22 », 1977 *Journal of Imperial and Commonwealth History* 5:3, 270 à la p 286; Jafna L. Cox, « A splendid training ground: The importance to the Royal air force of its role in Iraq, 1919–32 », 1985 *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 13:2, 157.

¹¹⁰⁶ Charles Townsend cité dans Dodge, *supra* note 53 à la p 145. Réalisant l'importance des réserves pétrolières en Iraq, la Grande-Bretagne établit des bases militaires sur le vaste territoire iraquien afin de se prémunir contre toute attaque sur ses installations et « les oléoducs qu'il est prévu de construire. [...] Or, la protection des régions désertiques aussi vastes ne peut être assurée sans le concours de l'aviation ». Majid, *supra* note 50 à la p 117.

Le contrôle indirect sous mandat international réduit les coûts d'administration du territoire, tout en garantissant le contrôle de la Mésopotamie, relai stratégique entre les possessions d'Égypte, de Perse et d'Inde.¹¹⁰⁷ L'établissement d'aérodromes militaires permet de démobiliser les troupes anglo-indiennes et de circonvenir la crise des finances impériales. La Monarchie constitutionnelle hachémite, premier régime de l'État iraquien en gestation, repose alors sur l'appui militaire et diplomatique de la Grande-Bretagne.

Chargé de mettre en œuvre les nouvelles directives du *Middle East Department* en Iraq, le nouveau Haut Commissaire civil Percy Cox se conforme à la doctrine du « contrôle indirect ». Il facilite la transition de l'annexion au protectorat en poursuivant et renforçant les partenariats commerciaux avec les responsables locaux.¹¹⁰⁸ Dans la continuité de l'administration directe, Cox coopte les cheikhs sunnites pour faciliter la collecte de taxes, garnir les caisses du trésor et assurer la permanence de l'autorité centrale à Bagdad sur les populations périphériques.

Cette délégation de pouvoirs du mandataire au bénéficiaire de la tutelle est formellement conforme à la lettre du Pacte de la SDN qui oblige les Puissances mandataires à développer une administration dans le respect des coutumes et institutions locales. D'après l'Article 22(3) de la SDN, la représentation des populations locales dans les institutions nouvellement créées est requise pour tout mandat de catégorie A dont l'Iraq fait partie.¹¹⁰⁹ Sur le fondement de cette

¹¹⁰⁷ Gökhan Bacik, *Hybrid Sovereignty in the Arab Middle East: The Cases of Kuwait, Jordan, and Iraq*, Macmillan, 2008 à la p 87.

¹¹⁰⁸ FO 371/3387, piece 142404, 'Note by Sir Percy Cox – The Future of Mesopotamia', 22 April 1918.

¹¹⁰⁹ Denys P. Myers, « Representation in League of Nations Council », 1926 *American Journal of International Law*, 689.

disposition, la Grande-Bretagne attribue des pouvoirs de justice et de collecte fiscale aux représentants locaux.¹¹¹⁰

3.1.1.3 Fondement formel

3.1.1.3.1 Internationalisation de la procédure constituante indirecte

Signataire du Traité de Versailles le 28 juin 1919, le Gouvernement britannique devient membre de la Société des Nations. En conformité avec l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations, les Hautes Parties contractantes sont en charge d'administrer les territoires ayant cessé d'être sous la souveraineté des États vaincus.¹¹¹¹ L'ancien lien de dépendance de Bagdad, Bassora et Mossoul à l'égard de l'Empire ottoman disparaît. Mais la dissolution de la souveraineté territoriale de l'Empire ottoman sur ses trois anciens vilayets de Mésopotamie n'entraîne pas leur indépendance. Selon les termes du Traité de Versailles, les trois provinces entrent sous la protection des Nations civilisées, car elles réunissent des « peuples non encore capables de se diriger eux-mêmes dans les conditions particulièrement difficiles du monde moderne. ¹¹¹² » En l'espèce, la souveraineté est restituée « à un titulaire autre que celui auquel on l'a arraché. ¹¹¹³ » L'Iraq est en situation postcoloniale : ni annexé, ni maître de son processus constituant. Il s'agit d'un territoire sous administration provisoire étrangère « dans l'attente d'une accession définitive à la souveraineté après

¹¹¹⁰ Quincy Wright, *Mandates under the League of Nations*, Chicago, University of Chicago Press, 1930 à la p 242.

¹¹¹¹ D'après l'Article 22 du Pacte de la SDN, « Le caractère du mandat doit différer selon l'état de développement du peuple, la situation géographique du territoire, ses conditions économiques et d'autres conditions similaires. » L'alinéa 4 de l'Art. 22 précise la nature évolutive du mandat britannique en Iraq: « Certaines communautés ayant fait partie auparavant de l'empire turc, ont atteint un niveau de développement où leur existence en tant que nation peut être envisagée provisoirement, pourvu qu'elle soit régie par un conseil d'administration et assistée par un mandataire jusqu'à ce que ces pays puissent se maintenir seuls. [...] » , dans le Pacte de la Société des Nations avec Annexe, Archives de la Société des Nations, Bibliothèque du Palais de la Paix ; Charles A. Hooper, *L'Irak et la Société des Nations : Application à l'Irak des dispositions de l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations*, Paris, Pedone, 1928.

¹¹¹² *Ibid.*

¹¹¹³ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 51.

apprentissage.¹¹¹⁴» En d'autres termes, le pouvoir constituant originaire interne est surdéterminé par le pouvoir administratif mandataire. Le système des mandats légitime la création exogène du Royaume d'Iraq.

C'est le Conseil Suprême des Principales Puissances Alliées et Associées qui confie à la France et à la Grande-Bretagne la responsabilité de partager et d'administrer les territoires démembrés de l'Empire ottoman. Le Conseil de la SDN se bornera ensuite à entériner le partage territorial entre les deux puissances victorieuses. Le 3 mai 1920, la Grande-Bretagne annonce qu'elle accepte le mandat de la Mésopotamie. Selon la doctrine de la reconnaissance constitutive de la personnalité juridique¹¹¹⁵, celle-ci ne sera reconnue à l'Iraq qu'une fois le mandat international échu et son statut de membre de la Société des Nations adopté par le Conseil de la SDN. L'indépendance des populations de Mésopotamie n'est pas automatique, ni déclaratoire: elle résulte au contraire de la réunion de critères subjectifs de maturité politique et économique reconnus par la Puissance mandataire et la SDN. En attendant, la Grande-Bretagne dispose de la capacité à exercer l'autorité souveraine sur le territoire, la population indigène en étant encore dénuée.¹¹¹⁶

3.1.1.3.2 Compétence du mandataire dans sa gestion fiduciaire des ressources irakiennes

L'incapacité juridique postulée des populations de Mésopotamie engendre leur exploitation économique. D'après l'interprétation anglo-saxonne du système des Mandats, l'exploitation des ressources est placée sous le régime de la « fiducie ».¹¹¹⁷

¹¹¹⁴ Carpentier, *supra* note 205 à la p 731; Ishow, *supra* note 123 à la p 105.

¹¹¹⁵ Voir Robert Kolb, « Nouvelle observation sur la détermination de la personnalité juridique internationale », 2002 *Zeitschrift für öffentliches Recht* 57, 229.

¹¹¹⁶ Carsten Stahn *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, 2010 à la p 87.

¹¹¹⁷ Dans la fiducie anglosaxonne, la propriété est transférée au fiduciaire, alors que dans l'usufruit romano-germanique, la propriété démembrée reste au nu-propriétaire: seuls l'*usus* et le *fructus* sont transférés. Voir Noah Feldman, *What We Owe Iraq – War and the Ethics of Nation-Building*, Princeton University Press, 2004 à la p 59.

La fiducie est originaire du droit de la propriété médiéval anglais : la propriété est tenue et entretenue par le mandataire pour le compte du bénéficiaire. Le mandataire doit agir « dans l'intérêt exclusif du bénéficiaire » et ne doit pas tirer profit de ses activités d'administrateur hormis la perception de compensations préalablement déterminées et calculées à la hauteur des services rendus.¹¹¹⁸

Une relation tripartite est instaurée par le système des Mandats entre la Société des Nations (*fideicommissarius*) qui charge la Puissance mandataire (*fiduciarius*) de gérer les biens de la population tierce placée sous tutelle (*fideicommissarius*). La « civilisation » britannique est mandatée par la SDN pour agir à titre de tuteur pour le compte du peuple inférieur dont la souveraineté est en gestation. Ce n'est pas le bénéficiaire de la fiducie (la population de Mésopotamie) qui décide qu'il a besoin d'une représentation extérieure, mais bien la décision unilatérale du constituant de la fiducie (la SDN), qui accorde à la Grande-Bretagne la qualité de fiduciaire pour gérer l'économie politique du territoire.¹¹¹⁹

Sous ce régime fiduciaire, la Grande-Bretagne administre les biens publics au nom des populations incapables de se gouverner elles-mêmes.¹¹²⁰ Les Puissances Mandataires exercent des pouvoirs de gouverner, et non des pouvoirs souverains.¹¹²¹ En d'autres termes, les Puissances Mandataires ne peuvent s'arroger des titres de souveraineté sur des territoires ou peuplements qui en sont dénués. En théorie, elles ne sont autorisées dans leur fonction mandataire qu'à guider et accompagner les populations placées sous leur protection vers un état d'autonomie souveraine, de développement économique et d'instruction politique.¹¹²² Toutefois, nous allons

¹¹¹⁸ Quincy Wright, *Mandates under the League of Nations*, Chicago, University of Chicago Press, 1930, aux pp. 385-86.

¹¹¹⁹ Feldman, *supra* note Erreur ! Signet non défini. à la p 64.

¹¹²⁰ Carsten Stahn *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, 2010 à la p 91.

¹¹²¹ *Ibid.* à la p 88.

¹¹²² *Ibid.*

observer qu'en raison de la défaillance du mécanisme de surveillance de la SDN, les obligations du mandat ne seront pas honorées.

3.1.1.3.3 La défaillance du mécanisme de surveillance des mandats

Les garanties fiduciaires du mandat ne seront pas respectées par la Puissance mandataire, en raison du défaut de représentation des populations administrées devant les organes de la SDN (3.1.1.3.3.1) et du contrôle de l'institution par la Grande-Bretagne et la France (3.1.1.3.3.2). Comme nous allons le constater, l'objectivité du mécanisme de surveillance des mandats est faussée, de sorte que la population d'Iraq subira le sous-développement économique et l'accaparement de ses ressources par un cartel d'intérêts occidentaux.

3.1.1.3.3.1 Défaut de représentation des populations sous tutelle

Lors des conférences internationales de Paris (1919), de Sèvres (1920), de San Remo (1920), du Caire (1921) et de Lausanne (1923), les aspirations nationalistes des délégations arabes de Mésopotamie sont systématiquement censurées par les Puissances mandataires.¹¹²³ Par exemple, l'ayatollah Mohammad Taqi Shirazi et le cheikh al-Sharî'a Isfahani envoient le 14 février 1919 au Président Wilson une lettre « sollicitant son aide pour l'établissement en Iraq d'un État indépendant arabe et islamique, dirigé par un émir musulman aidé d'une Assemblée nationale. »¹¹²⁴ Or, les autorités britanniques empêchent l'envoi de leur délégation chiite à la Conférence de paix de Versailles, suscitant l'ire et les velléités des indépendantistes.¹¹²⁵ Par ailleurs, le futur souverain du Royaume d'Iraq, le Prince Fayçal, est sous escorte britannique à Versailles : il rédige un mémorandum à l'attention des Alliés, dans lequel il concède la Mésopotamie aux intérêts occidentaux à condition de créer un État arabe unifié

¹¹²³ Voir Alkhazragi, *supra* note 166.

¹¹²⁴ Luizard, *supra* 54 à la p 446.

¹¹²⁵ La paix de Versailles est à ce titre une « paix menant à la guerre ». Voir David Fromkin, *A Peace to End All Peace – The Fall of the Ottoman Empire and the Creation of the Modern Middle East*, Henry Holt & Co., 1989.

regroupant la Syrie, épice du mouvement nationaliste, et le Hedjaz situé dans la Péninsule arabe.¹¹²⁶ Sa demande sera ignorée lors des négociations de paix.

Les élites de l'ancien Empire ottoman réprouvent l'idée de mettre leur territoire sous la tutelle d'une puissance alliée. Il s'agit pour elles d'une grave atteinte à leur intégrité, à leur propre expérience politique et administrative.¹¹²⁷ À cet effet, rappelons que durant la guerre contre les Turcs, le Shérif Hussein, gardien de la Mecque, avait obtenu des Britanniques l'engagement de reconnaître l'indépendance de l'État arabe.¹¹²⁸ À la création de la SDN, Hussein invoque le Pacte et revendique le droit de son peuple à être entendu et à obtenir justice.¹¹²⁹ En réponse, le Conseil de la SDN se déclare incompétent pour entendre sa requête d'établissement d'une commission d'enquête sur la Syrie et l'Iraq. Le Conseil, sur fondement du Rapport britannique rédigé par le représentant Arthur Balfour, précise qu'il n'est pas de la compétence de Sa Majesté Hussein d'intervenir sur une question encore régie par le droit des Nations en guerre.¹¹³⁰ Au demeurant, « le traité de Versailles n'ayant toujours pas été ratifié par le Hedjaz, le roi Hussein a encore moins de légitimité à faire appel à la SDN. ¹¹³¹ » Or, puisque la ratification des traités est réservée aux seuls détenteurs de souveraineté reconnus par les membres de la SDN, les représentants arabes ne peuvent accéder à l'indépendance qu'en obtenant la reconnaissance de celle-ci par les autorités compétentes de la SDN.

¹¹²⁶ Voir « Amir Faysal's Memorandum to the Supreme Council at the Paris Peace Conference, 1 January 1919, » dans Jacob C. Hurewitz (dir.), *Diplomacy in the Near And Middle East*, New York, Van Nostrand Company, 1956, vol. 2, aux pp. 38-39.

¹¹²⁷ Tripp, *supra* note 53 aux pp. 61 et suiv.

¹¹²⁸ Voir la promesse faite en ce sens par le Bureau Arabe de l'Empire Britannique aux populations bédouines d'Arabie. L/P&S/10/617, file 3540/1916, piece 1852, Note by Arab Bureau, « The Pax Britannica in the Occupied Territories of Mesopotamia », forwarded from the India Office to the Foreign Office on 5 May 1917; Westrate, *supra* note 161, aux pp. 72-73; Majid, *supra* note 50 à la p 16.

¹¹²⁹ Alkhazragi, *supra* note 166 à la p 13.

¹¹³⁰ Le Conseil se réfère au contentieux territorial de Mossoul entre la Grande-Bretagne et la Turquie. ASDN, R 21, 1/5947/4284, Communication émanant du roi du Hedjaz, Rapport présenté par le représentant de la Grande-Bretagne, 5 août 1920.

¹¹³¹ Alkhazragi, *supra* note 166 à la p 19.

Ces manœuvres procédurales évitent d'adresser sur le fond la demande arabe que la Grande-Bretagne honore sa promesse de constituer un Grand État Arabe.¹¹³² Les délégations arabes à Genève feront donc l'amer constat que leur aspiration à l'indépendance¹¹³³ est étouffée par une « institution résolument dominée et verrouillée par la Grande-Bretagne et la France.¹¹³⁴ » Devant les organes de la SDN, la cause de l'indépendance arabe essuie le refus systématique de la Grande-Bretagne et de la France. La censure internationale des revendications arabes à l'indépendance incitera les dirigeants arabes à revoir leur stratégie diplomatique et à se tourner, comme nous le verrons, vers la lutte armée.¹¹³⁵

3.1.1.3.3.2 Défaut de compétence de la Société des Nations

Les principaux organes de la SDN à savoir le Secrétariat, le Conseil (3.1.1.3.3.2.1) et la Commission permanente des mandats (3.1.1.3.3.2.2) ne sont pas en mesure d'exercer un contrôle sur les obligations fiduciaires de la Puissance mandataire.

3.1.1.3.3.2.1 Défaut de contrôle direct de la Puissance mandataire dans l'exercice de son mandat par le Secrétariat et le Conseil de la SDN

Une fois le Pacte de la Société des Nations entré en vigueur le 10 janvier 1920, le Secrétariat de la Société des Nations se déclare incompétent pour discuter de la question des territoires sous mandat, offrant à la grande Bretagne une autonomie d'appréciation et d'action extensive dans l'administration des anciens territoires

¹¹³² Majid, *supra* note 50 à la p 313.

¹¹³³ Luizard, *supra* 54 à la p 446: « Chronologie ».

¹¹³⁴ Alkhazragi, *supra* note 166 à la p 23.

¹¹³⁵ « À l'origine de cette turbulence, une prise de conscience: les Irakiens réalisent que les Européens n'honorent pas les engagements solennellement pris » envers eux avant l'établissement de la Société des Nations. » Majid, *supra* note 50 à la p 37.

ottomans. En effet, la majorité des États réunis à Versailles refusent de se soumettre au contrôle direct des institutions de la SDN.¹¹³⁶

L'administration indirecte des territoires entérinée à la Conférence de Versailles rend les populations sous mandat particulièrement vulnérables à l'arbitraire des Puissances mandataires.¹¹³⁷ Si l'Article 22 requiert du mandataire qu'il soumette un rapport annuel au Conseil de la SDN, la Grande-Bretagne est en mesure de présenter les faits rapportés sous un jour qui lui soit systématiquement favorable.¹¹³⁸ Les représentants irakiens n'ont pas voix au chapitre concernant les pratiques administratives décidées unilatéralement par les puissances mandataires siégeant sur les comités de la SDN. En l'absence d'enquêteurs de la SDN sur place, le Conseil est dépendant des informations colligées par la Puissance mandataire pour se faire une opinion du degré d'autonomie et de protection des populations bénéficiaires.¹¹³⁹

3.1.1.3.3.2.2 Défaut de compétence de la Commission permanente des mandats de la SDN

En vertu de l'Article 22(9) du Pacte de la SDN, la Commission permanente des mandats (CPM) de la SDN est « chargée de recevoir et d'examiner les rapports annuels des mandataires et de donner au Conseil son avis sur toutes questions relatives à l'exécution des mandats. »¹¹⁴⁰ Les pouvoirs de la CPM sont des pouvoirs de recommandation et d'accompagnement.¹¹⁴¹ La CPM n'a pas la compétence pour

¹¹³⁶ Jan Smuts, *The League of Nations: A Practical Suggestion* (1918), in D. H. Miller, *The Drafting of the Covenant*, Vol. II, New York, G.P. Putnam's Sons, 1928 à la p 30; Ramendra N. Chowdhuri, *International Mandates and Trusteeship Systems: A Comparative Study*, The Hague, M. Nijhoff, 1955, aux pp. 56-57.

¹¹³⁷ Carsten Stahn *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, 2010, aux pp. 77-78; Alkhazragi, *supra* note 166 à la p 8.

¹¹³⁸ Voir par exemple SDN, Council, Min. Sess. XIV, 178; Henry Albert Foster, *The making of modern Iraq: a product of world forces*, University of Oklahoma press, 1935.

¹¹³⁹ Pedersen, *supra* note 1076 à la p 984.

¹¹⁴⁰ Art. 22(9) du Pacte de la Société des Nations avec Annexe, Archives de la Société des Nations, Bibliothèque du Palais de la Paix.

¹¹⁴¹ Carsten Stahn *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, 2010 à la p 84.

envoyer des missions d'enquête dans les territoires sous mandat, ni de convoquer les représentants des territoires sous mandat.¹¹⁴² Quand bien même ses pouvoirs sont limités à des recommandations, la CPM n'a pas soulevé de réserves quant à l'exercice des pouvoirs d'administration du tuteur britannique en Iraq.

En l'espèce, la CPM s'assure que le Mandataire respecte ses engagements à développer le secteur économique du territoire iraquien sous tutelle.¹¹⁴³ Le contrôle qu'exerce la CPM est particulièrement axé sur l'évaluation du développement économique des territoires sous mandat, ainsi que les domaines de politique sociale et du travail.¹¹⁴⁴ Or, puisque les représentants des territoires sous mandat ne peuvent directement saisir la CPM pour exprimer leurs griefs, la Grande-Bretagne est en mesure de contrôler l'information qui parvient à la Commission et de minimiser l'opposition locale au mandat.¹¹⁴⁵ En l'espèce, la CPM a ignoré dans ses recommandations le fait que le Mandataire profitait de son autorité administrative sur le territoire sous mandat pour exproprier les populations et accaparer les réserves pétrolières et agricoles de Mésopotamie.¹¹⁴⁶ Les enjeux fonciers et pétroliers sont délibérément écartés des rapports envoyés par la Puissance mandataire à la CPM d'une part, et des rapports soumis par la CPM au Conseil de la SDN d'autre part.¹¹⁴⁷

En raison du mécanisme biaisé de contrôle des activités mandataires, la Grande-Bretagne est en mesure de poursuivre le transfert de droits, privilèges et immunités de ses ressortissants dans l'ordre juridique interne du territoire sous mandat. En contrôlant les procédures reconstituantes de droit, la Puissance mandataire établit un

¹¹⁴² Pedersen, *supra* note 1076 à la p 982.

¹¹⁴³ Voir Nathan Feinberg, *La Juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale dans le Système des Mandats*, Rousseau et Compagnie, 1930.

¹¹⁴⁴ Carsten Stahn *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, 2010 à la p 80.

¹¹⁴⁵ *Ibid* à la p 83.

¹¹⁴⁶ Voir Campbell L. Upthegrove, *Empire by mandate: a history of the relations of Great Britain with the Permanent Mandates Commission of the League of Nations*, Bookman Associates, 1954.

¹¹⁴⁷ Voir Centre national des archives, Bagdad, Dossier numéro Z/2, 1926, feuillets 15-16; Majid, *supra* note 50 aux pp. 108-109; Ishow, *supra* note 123 aux pp. 110 et suiv.

régime monarchique minoritaire assujetti à ses intérêts impériaux. En effet, la conclusion d'ententes bilatérales avec la Monarchie hachémite formalise les compétences des autorités britanniques sur les questions pétrolières, financières et militaires de l'Iraq. Les immunités consignées en annexe des traités anglo-iraquiens permettent aux intérêts étrangers de monopoliser les droits de concession pétrolière, et conclure des partenariats commerciaux et militaires avec le nouveau régime.¹¹⁴⁸ Rapidement endetté, ce dernier sera tenu par les organes de la SDN d'honorer ses obligations financières internationales, emportant des conséquences délétères pour sa population, plongée dans un état de dépendance militaro-fiscale qui constitue le legs du mandat britannique.

3.1.2 Exercice du pouvoir reconstituant indirect originaire : l'application du système des mandats en Iraq

3.1.2.1 Entrée en vigueur du mandat

3.1.2.1.1 Nomination de représentants locaux et rédaction du projet constitutionnel sous l'autorité du Haut Commissaire civil

Le 29 mai 1919, à l'occasion du banquet d'anniversaire du Prince Fayçal à Bagdad, le Commissaire civil Arnold Wilson annonce la création d'un Conseil de notables responsable d'assister l'administration de l'Iraq.¹¹⁴⁹ Un Officier politique britannique tient la Présidence du Conseil, tandis que le Secrétaire du Conseil, remplissant la tâche de conseil du Président, est un habitant d'Iraq, ce qui a pour avantage de « l'éduquer en matière d'administration moderne.¹¹⁵⁰ » Ce contrôle britannique des institutions irakiennes en éclosion est ardemment combattu par les notables nationalistes, tel que Naji Effendi Suwaidi qui se rend à Bagdad en juin 1919 pour

¹¹⁴⁸ Voir Campbell L. Upthegrove, *Empire by mandate: a history of the relations of Great Britain with the Permanent Mandates Commission of the League of Nations*, Bookman Associates, 1954.

¹¹⁴⁹ Viviane Fuglestad-Aumeunier, « Repères chronologiques (Iraq, Koweït, Palestine) », 1991 *Revue du monde musulman et de la Méditerranée* 62, 6 à la p 6.

¹¹⁵⁰ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 130.

proposer que le Conseil municipal soit élu au suffrage universel et soit exclusivement composé de représentants locaux.¹¹⁵¹

Sans surprise, sa proposition est rejetée par la Grande-Bretagne et le Conseil de Bagdad sera élu au suffrage censitaire par un collège électoral représentant les notables, les grands propriétaires et les intérêts britanniques. Ces conditions limiteront le nombre d'électeurs de la circonscription municipale de Bagdad à 762. L'administration civile justifie ce choix dans les termes suivants : « Il fut nécessaire de mettre un frein aux ambitions prématurées des organes municipaux, qui sont encore au stade embryonnaire. [...] L'Iraq a besoin de temps pour enseigner à ses fils les rudiments de l'administration moderne.¹¹⁵² » La construction exogène de l'État iraquien, qui repose sur des procédures élitistes et censitaires, fait obstruction à l'idéal démocratique et nationaliste arabe.

Plus tard, en avril 1920, la Commission du droit anglo-iraquienne, réunissant un comité d'officiers politiques britanniques et présidée par le Secrétaire des affaires judiciaires, le Major Hubert Young, rédige le projet constitutionnel.¹¹⁵³ La première Constitution iraquienne est rédigée, comme le sera la dernière, sous « assistance » de la Puissance occupante, dont l'effet remarqué sera de garantir le droit des investisseurs étrangers. Elle prévoit l'établissement d'un Conseil d'État nommé par le Haut commissaire et composé de représentants britanniques et arabes. Le Président du Conseil est arabe et nommé par le Haut-commissaire civil.

D'après le projet constitutionnel, une Assemblée législative élue au suffrage censitaire est chargée d'adopter dans un délai de deux ans une loi organique, ou constitution permanente.¹¹⁵⁴ En réaction au projet constitutionnel britannique, les délégués présentent au Haut Commissaire Wilson un document dans lequel ils

¹¹⁵¹ *Ibid* à la p 131.

¹¹⁵² *Ibid.* à la p 130.

¹¹⁵³ Ishow, *supra* note 123 à la p 130.

¹¹⁵⁴ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 141.

exigent la formation immédiate d'une Convention constituante en Mésopotamie, en vue de déterminer les normes fondamentales d'un régime national arabe tel que promis dans la Déclaration franco-britannique de novembre 1918. La réunion d'une telle Convention préparerait l'accès à l'indépendance des habitants de Mésopotamie. En conclusion, les délégués de Bagdad exigent une liberté totale de la presse.¹¹⁵⁵ En réponse, le Colonel Wilson promet d'expédier le message au Gouvernement de Sa Majesté.

Peu avant la rédaction par la Puissance mandataire de la première constitution iraquienne, le Second Congrès général syrien se réunit les 7 et 8 mars 1920 et fédère une assemblée représentative de nationalistes arabes. Opposé à l'établissement du système des mandats sur les peuples arabes, le Congrès déclare l'indépendance de la grande Syrie, censée regrouper les territoires de l'actuelle Syrie, du Liban et de la Palestine.¹¹⁵⁶ Le Congrès élit Fayçal à la tête du Royaume de Syrie. L'Iraq se déclare indépendant et désigne Abdullah, le frère de Fayçal, à la tête du pays. Paris et Londres objectent et arguent l'absence de fondement juridique des décisions adoptées par le Congrès général syrien. Un télégramme est envoyé à Fayçal lui signifiant l'objection des membres de la SDN à la création du Royaume de Syrie. Un mois plus tard, à San Remo, les Puissances mandataires écartent le projet arabe d'établissement d'un État unifié et autonome au Levant.

3.1.2.1.2 L'Accord interallié de San Remo sur le partage des territoires sous mandat de 1920

La politique mandataire adoptée à Versailles en 1919 est consacrée en avril 1920 à San Remo, conférence interalliée au cours de laquelle la France et la Grande-Bretagne se distribuent les mandats prévus par le Pacte de la Société des Nations. Le

¹¹⁵⁵ *Ibid.*

¹¹⁵⁶ Encrypted telegram, Egyptian G.H.Q. to War Office, Mar 12, 1920: BL L/MIL/5/799, dans George Antonius, *The Arab Awakening: The Story of the Arab National Movement*, New York: Capricorn Books, 1965 [1946] à la p 304.

25 avril 1920, le Conseil Suprême des Alliés place l'Iraq sous tutelle britannique, conformément à l'alinéa 4 de l'article 22 de la Charte de la Société des Nations.¹¹⁵⁷

Plus tard, sur le fondement des décisions retenues à la Conférence de San Remo en avril 1920, les frontières de l'Iraq seront imposées à l'Empire ottoman lors de la signature du Traité de Sèvres, le 10 août 1920.

La Conférence de San Remo permet aux alliés de se départager le Levant sans interférence états-unienne, puisque la ratification du Pacte de la Société des Nations est bloquée par le Congrès des États-Unis.¹¹⁵⁸ Cet accord ravive le désaccord des délégations arabes à Genève, qui « refusent obstinément toute idée de mandat¹¹⁵⁹ » et réclament la formation d'un gouvernement arabe débarrassé de la tutelle occidentale.¹¹⁶⁰ Or, en tant que principaux piliers de la SDN, la Grande-Bretagne et la France procèdent à la division politique du Levant pour des motifs économiques. Le 19 avril 1920, durant la Conférence, un accord pétrolier secret franco-britannique est conclu, afin d'exploiter les ressources irakiennes et de les acheminer vers les ports de Méditerranée à travers la Syrie et la Palestine.¹¹⁶¹

Après la Conférence de San Remo, le Gouvernement de Londres publie, le 3 mai 1920, une Déclaration acceptant la tutelle sur les populations arabes. L'acceptation du mandat britannique sur l'Iraq provoque l'éclatement d'une nouvelle révolte nationaliste.¹¹⁶² En raison de la rupture des « promesses¹¹⁶³ » faites aux

¹¹⁵⁷ La Syrie et le Liban sont placés sous tutelle française, tandis que l'Iraq, la Transjordanie et la Palestine sont placés sous mandat britannique. Sur le partage du Levant, voir James Barr, *A Line in the Sand: The Anglo-French Struggle for the Middle East, 1914-1948*, New York, Norton, 2012.

¹¹⁵⁸ Alkhazragi, *supra* note 166 à la p 10.

¹¹⁵⁹ *Ibid.* à la p 11.

¹¹⁶⁰ Antoine Fleury, « Le mouvement national arabe à Genève durant l'entre-deux-guerres », 1979 *Relations Internationales* 19, aux pp. 329-354.

¹¹⁶¹ Black, *supra* note 132 aux pp. 240-241.

¹¹⁶² Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 140.

¹¹⁶³ Michael L. Dockrill & J. Douglas Goold, *Peace without promise: Britain and the peace conferences, 1919-1923*, Archon Books, 1981.

Arabes durant la guerre¹¹⁶⁴, une coalition de nationalistes, de chefs de tribus et de dignitaires chiites s'oppose à la politique de tutelle internationale, qui est le fruit des contradictions entre d'une part les promesses d'indépendance arabe et d'autre part le partage franco-britannique du Moyen-Orient.¹¹⁶⁵

Puis, le 2 juin 1920, le Colonel Arnold Wilson réunit à Bagdad les délégués arabes pour exprimer son « regret » de devoir prolonger la loi martiale et suspendre l'entrée en vigueur du régime d'administration civile en raison des troubles nationalistes.¹¹⁶⁶ La référence aux « troubles internes » est utilisée pour décrédibiliser le mouvement indépendantiste arabe et contrôler l'orientation économique du Levant. Wilson met en garde les notables contre les graves répercussions que l'assemblée des délégués pourrait subir en cas d'incitation à la révolte : d'après Wilson, « l'encouragement au désordre et l'incitation de la population à la révolte contre le régime actuel pourraient entraîner des forces si puissantes qu'elles risqueraient de renverser les institutions indigènes encore juvéniles. ¹¹⁶⁷» Cette mise en garde aux notables vise à préserver le socle « indigène » sur lequel repose la politique d'administration indirecte des territoires sous mandat.

3.1.2.1.2.1 Respect des obligations incombant à la puissance mandataire découlant de l'entrée en vigueur du Traité de Versailles

Le 17 juin 1920, le mandat britannique sur l'Iraq est formellement mis en œuvre : « Le gouvernement de Sa Majesté, ayant été chargé du mandat sur la Mésopotamie, prévoit la transformation de la Mésopotamie en un État indépendant sous les garanties de la Société des Nations et toujours soumis au mandat de la Grande-

¹¹⁶⁴ Voir « Anglo-French Declaration, 7 November 1918 », dans Louis Leo Snyder (dir.), *Historic Documents of World War I*, Greenwood Publishers Group, 1977; Jukka Nevakivi, *Britain, France and the Arab Middle East 1914-1920*, Athlone, 1969.

¹¹⁶⁵ James Barr, *A Line in the Sand: The Anglo-French Struggle for the Middle East, 1914-1948*, New York, Norton, 2012.

¹¹⁶⁶ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 141.

¹¹⁶⁷ *Ibid.*

Bretagne.¹¹⁶⁸» Afin de pacifier la population, la Grande-Bretagne promet l'établissement d'une autorité civile, la création d'un Royaume d'Iraq représentatif de la population iraquienne, et l'érection de conseils municipaux sur l'ensemble du territoire.

Le Haut Commissaire Wilson est remplacé par Sir Percy Cox, plus consensuel, afin de mettre en œuvre le mandat. Lorsque Cox arrive à Bagdad le 20 juin 1920 pour agir à titre de Haut Commissaire, il prononce une déclaration solennelle:

[...] le Gouvernement de Sa Majesté britannique chargé du mandat sur la Mésopotamie anticipe la constitution d'un État indépendant sous les auspices de la Société des Nations et dans les conditions attribuées par le mandat. Le Gouvernement britannique assurera la sécurité intérieure et extérieure, et formulera la loi organique en consultation avec le peuple de Mésopotamie et en considération des droits, des vœux et des intérêts de ses communautés. Le mandat contiendra des dispositions propices au développement de la Mésopotamie en tant qu'État indépendant jusqu'à un temps où elle pourra se gouverner par elle-même, signalant ainsi le terme du mandat.¹¹⁶⁹

Le 30 juin 1920, les délégués répondent que leur demande d'établissement d'une Convention, élue conformément à la loi électorale turque, n'est toujours pas satisfaite. Ils réitèrent leur appel à la formation immédiate d'institutions représentatives des populations de Mésopotamie.¹¹⁷⁰ La Grande-Bretagne rejette cette demande, prétendant que les dispositions électorales turques sont inapplicables en l'espèce en raison des changements de circonstance et de statut de la Mésopotamie.

Puis, le 11 novembre 1920, en pleine fronde populaire, Sir Percy Cox annonce à Bagdad la formation d'un gouvernement provisoire¹¹⁷¹, réuni autour d'un Conseil d'État iraquien composé de notables sunnites et de cheikhs réputés proches des milieux d'affaires britanniques. Les activités de chaque conseiller d'État sont

¹¹⁶⁸ Télégramme du Gouvernement Britannique adressé à son Haut Commissaire en Mésopotamie, Sir Percy Cox. Voir Ireland, *supra* note 54 aux pp. 220-221.

¹¹⁶⁹ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 142.

¹¹⁷⁰ Luizard *supra* 54 à la p 15.

¹¹⁷¹ Black, *supra* note 132 à la p 259.

encadrées par un ressortissant britannique. Cox parvient à contrôler, à travers ce conseil d'État provisoire présidé par un arabe, la convocation d'une « assemblée générale et représentative », et la rédaction, en consultation avec l'assemblée générale, de la « loi organique permanente » [constitution]. Le mandat serait, d'après l'administration mandataire, « en conformité avec les engagements pris par la Grande-Bretagne envers les populations arabes. ¹¹⁷²»

Fayçal objecte auprès du Secrétariat et du Conseil de la Société des Nations que les populations administrées n'ont pas été consultées sur ce projet, et que la création d'institutions irakiennes *avant* la réunion d'une Assemblée constituante est contraire aux promesses d'autonomie solennellement offertes par la Grande-Bretagne aux représentants arabes. ¹¹⁷³ La confiscation du pouvoir constituant par l'autorité de tutelle est illustrée par la nomination des membres du Conseil d'État par le Haut Commissaire : nommé sans être élu, le Conseil est pourtant compétent pour discuter de l'élaboration des règles constitutionnelles.

En réaction à l'absence de consultation des populations arabes, le mouvement nationaliste, qui s'était initialement organisé en rassemblements pacifiques sous la représentation modérée de dignitaires chiites et sunnites, se radicalise et prend le chemin de la lutte armée. L'année 1920 est l'année de la catastrophe (« *Am al-Nakba* ») : la perte de la Syrie aux mains des Français et de l'Iraq aux mains des Britanniques provoque la révolte nationaliste (« *Thawra* »), une révolte qui sera réprimée dans le sang pour protéger les intérêts pétroliers et géostratégiques de la Grande-Bretagne.

¹¹⁷² Arnold Wilson, *Mesopotamia 1917-1920: A Clash of Loyalties*, Londres, Oxford University Press, 1931 à la p 249.

¹¹⁷³ Letter, Secretary-General of the Hedjaz Delegation to Secretary-General of the Council of the League of Nations. Voir Paul Seabury, « The League of Arab States: Debacle of a regional arrangement », 1949 *International Organization* 3:4, 633.

3.1.2.1.2.2 Internationalisation du pouvoir constituant sous l'autorité du Haut Commissaire Percy Cox

Malgré les heurts, le Haut Commissariat civil est chargé de poursuivre la préparation de la « loi organique permanente » en consultation avec l'Assemblée générale (« *General Elective Assembly* »). En conséquence, il invite les représentants locaux à coopérer avec l'administration civile en vue de composer l'Assemblée générale, élue au suffrage indirect. Parmi les anciens députés au Sénat et à la Chambre turque, certains refusent de coopérer. D'autres, tels que le Saïd Talib Pasha, fils aîné du Naqib de Bassora, estiment que l'avenir de la Mésopotamie dépend de leur acceptation du mandat britannique.¹¹⁷⁴

En application de la doctrine du contrôle indirect, Cox écarte lors de la tenue d'élections partielles à l'assemblée générale sous régime d'occupation les *mujtahid-s* chiites opposés au mandat.¹¹⁷⁵ L'exclusion de l'*umma* chiite à Najaf et Karbala contraste avec la sur-représentation des notables sunnites dans les institutions à Bagdad.¹¹⁷⁶ Détenteurs de titres fonciers, les cheikhs sunnites négocient « le bail perpétuel des terres domaniales ¹¹⁷⁷ » en échange de leur consentement à participer au mandat. L'immunité fiscale des cheikhs leur permet de sortir renforcés du processus reconstituant, alors que les communautés chiites sont écartées du pouvoir.¹¹⁷⁸ *Immunitas* et *communitas* sont en symétrie dialectique.¹¹⁷⁹ En période de négociation des acteurs constitutants pour la conquête des titres et privilèges de puissance publique, la politique d'inclusion sunnite (*processus reconstituant de droit*) se double

¹¹⁷⁴ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 142.

¹¹⁷⁵ En 1921, l'élite gouvernementale accepte la proposition britannique de tenir des élections à l'Assemblée constituante pour formaliser le passage à la monarchie constitutionnelle. Voir Tripp, *supra* note 53 à la p x.

¹¹⁷⁶ Roberto Esposito, *Communitas : origine et destin de la communauté*, PUF, Éditions Odile Jacob, 2000; *Communauté, immunité, biopolitique*, Les Prairies ordinaires, 2010.

¹¹⁷⁷ Ishow, *supra* note 123 à la p 128.

¹¹⁷⁸ Voir Farouk-Sluglett & Sluglett, *supra* note 249 à la p 497.

¹¹⁷⁹ Roberto Esposito, *Immunitas: The Protection and Negation of Life*, Polity, 2011.

d'une politique d'exclusion chiite (*processus déconstituant de droit*) dans le fonctionnement institutionnel de l'État en gestation.¹¹⁸⁰

Toutefois, au même moment, sous l'impulsion des opposants nationalistes au mandat britannique, des échauffourées éclatent dans les rues de Bagdad et les manifestations se préparent dans les mosquées. Très rapidement, le Gouvernement militaire interdit les rassemblements et arrête les opposants. Les établissements nationalistes sont fouillés et les tribus nomades aux abords de la ville sont chassées par l'armée. Les nationalistes sont qualifiés par le Haut Commissariat de « prédateurs » dangereux et d'« assassins » qui conspirent avec les Turcs et les Bolchéviques.¹¹⁸¹ Les engagements à convoquer une « assemblée représentative » sont alors rompus : sous prétexte de parer aux troubles à l'ordre public, le Haut commissaire ajourne l'élection à l'Assemblée générale, provoquant « des manifestations antibritanniques dans tout le pays »¹¹⁸². Par conséquent, la ratification de la loi organique est retardée.

En l'absence de parlement, seul le Conseil d'État dirige le pays. Ce dernier est sous l'autorité suprême du Haut Commissaire, qui contrôle tous les actes de l'exécutif.¹¹⁸³ En période de « troubles à l'ordre civil », les membres du Conseil d'État sont nommés par le Président du Conseil, Abd al-Rahman al-Gaylani, un dignitaire respecté agissant à titre de Naqib de Bagdad, sur recommandation de Cox. Cox lui suggère les candidatures au Conseil et dispose du droit de veto sur toutes les décisions de celui-ci.¹¹⁸⁴ Chaque membre du Conseil est conseillé par un fonctionnaire britannique.¹¹⁸⁵ Le ministre iraquien du Commerce est secondé par des

¹¹⁸⁰ Dawisha, *supra* note 288 à la p 25.

¹¹⁸¹ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 aux pp. 143-44.

¹¹⁸² Ishow, *supra* note 123 à la p 110.

¹¹⁸³ Indian National Archive, Baghdad High Commission Files (BHCF) BHCF File No. 23/2, Proceeding of Council of State, from November 1920 to April 1921, Draft Instructions for the Council of the State, p. 4.

¹¹⁸⁴ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 8.

¹¹⁸⁵ Dodge, *supra* note 53 à la p 19.

membres de la Chambre de Commerce et des *Associated Indian Trades*.¹¹⁸⁶ La présidence des Conseils Municipaux est britannique.

La révolte contre le mandat britannique se poursuit. Constitué le 25 octobre 1920, sous état de siège, le gouvernement provisoire ou conseil d'État forme « une sorte d'oligarchie de notables citadins sunnites », dont toutes les décisions sont préalablement soumises à l'approbation du Haut Commissaire. D'après ce dernier :

Jusqu'à ce que la loi organique ait été promulguée et mise en application, le Conseil d'État et les ministres seront chargés, sous ma surveillance et mon contrôle, de l'administration du gouvernement, à l'exclusion des affaires étrangères, des opérations militaires et des affaires militaires en général, sauf celles qui concernent uniquement les forces locales.¹¹⁸⁷

Ce premier gouvernement iraquien transitoire est en place jusqu'en 1925, et inclut des dignitaires des trois anciennes provinces ottomanes. En échange de la légalisation des nouvelles concessions domaniales, il conclura le Traité d'alliance du 10 octobre 1922 qui garantit l'administration mandataire en Iraq.¹¹⁸⁸

En raison du manque de ressources financières et de complications internes, les Britanniques camouflent leur perte d'influence directe en Iraq par des attributs de souveraineté formelle octroyés aux représentants cooptés : ils n'auront de cesse, jusqu'en 1932, « de faire légitimer leur mandat et leur occupation du pays par des institutions en apparence irakiennes.¹¹⁸⁹ » Mais sur le terrain, c'est incontestablement la force militaire britannique qui garantit l'application du mandat : le couvre-feu, la censure et la surveillance aérienne assurent l'établissement en Mésopotamie d'un régime militaro-fiscal sur le modèle de la dépendance britannique

¹¹⁸⁶ Acting Civil Commissioner, *supra* note 122 à la p 130.

¹¹⁸⁷ Ishow, *supra* note 123 à la p 108.

¹¹⁸⁸ *Ibid* à la p 128.

¹¹⁸⁹ Luizard *supra* 54 à la p 15.

des Indes.¹¹⁹⁰ La population vit alors dans un état de siège perpétuel, institué par la loi martiale de 1915 et prolongé durant les premières années du mandat. La création de l'Iraq est donc le fruit, pour reprendre une formule célèbre, d'un « état d'exception permanent ». ¹¹⁹¹

3.1.2.1.2.3 L'entente pétrolière secrète de San Remo

3.1.2.1.2.3.1 La politique pétrolière britannique en Mésopotamie

La violence fondatrice de droit britannique en Iraq a pour objectif de sortir la Grande-Bretagne d'une dépendance envers les marchés étrangers, et principalement envers leur ancienne colonie devenue principale exportatrice de pétrole, les États-Unis.¹¹⁹² En effet, durant la Première Guerre mondiale, plus de trois quarts des importations britanniques de pétrole proviennent des États-Unis. À ce compte, l'Amirauté est assujettie à la politique de tarification des compagnies *Standard Oil* de New Jersey et *Royal-Dutch Shell* qui forment un duopole commercial leur permettant de contrôler le cours du brut sur le marché international.

Associée aux problèmes de pénurie rencontrés durant la guerre, cette situation de dépendance envers un cartel de groupes privés pousse la Grande-Bretagne à développer son propre marché de production, de raffinage et de distribution de pétrole : Londres décide de concentrer le capital des sociétés britanniques au sein d'une même société d'État entre 1913 et 1914 : la *Turkish Petroleum Company* (TPC).¹¹⁹³ Durant la guerre, une coordination des cabinets ministériels britanniques,

¹¹⁹⁰ Dodge, *supra* note 53 aux pp. 63-66; Usha Natarajan, « Creating and Recreating Iraq: Legacies of the Mandate System in Contemporary Understandings of Third World Sovereignty », 2011 *Leiden Journal of International Law*, 24, 799 à la p 813.

¹¹⁹¹ Voir Giorgio Agamben, *État d'exception, Homo Sacer, II, I*, Paris, Seuil, 2003.

¹¹⁹² « [O]ver two-thirds of British supplies came directly from U.S. oilfields, placing the British Empire at the mercy of the vicissitudes of American oil production. », Brian Stuart McBeth, *British Oil Policy 1919-1939*, Routledge, 2013, Introduction, xv.

¹¹⁹³ Le 20 mai 1914, le Trésor et l'Amirauté concluent un accord avec l'*Anglo-Persian Oil Company* qui scelle l'acquisition publique de 51 pour cent des actions de la firme et le contrôle du conseil d'administration en échange de £2,2 millions: « Turkish Petroleum Concessions: Arrangements for

réunis dans un Comité de politique pétrolière impériale, se met progressivement en place. Ce dernier détermine la politique pétrolière de la Grande-Bretagne et l'abrite, grâce aux gisements du Golfe, d'une dépendance trop vulnérable envers le marché extérieur.¹¹⁹⁴

Après la guerre, le Comité de politique pétrolière associe le groupe hollandais *Royal-Dutch Shell*, dirigé par Henri Deterding, sympathisant des Forces de la Triple Entente durant la guerre, à l'*Anglo-Persian Oil Company* au sein de la *Turkish Petroleum Company*. En vendant la majorité des actions de Shell aux intérêts britanniques en mars 1919, Deterding obtient en échange 34 % des parts de la compagnie TPC.¹¹⁹⁵ Le Président du Comité, Lord Harcourt, scelle l'accord avec Royal Dutch Shell afin de consolider le contrôle britannique de la TPC, dont le Conseil d'administration est présidé par un représentant du Gouvernement.¹¹⁹⁶ Cette nouvelle entente sécurise les droits de concession sur les provinces de Bagdad et Mossoul qui avaient été accordés aux Anglais par le Sultan de l'Empire ottoman avant le déclenchement de la guerre.¹¹⁹⁷

Une fois l'accord conclu avec les compagnies pétrolières, le Gouvernement britannique se tourne vers les Puissances de l'Entente pour négocier leurs participations respectives dans le capital des concessions de Mésopotamie.¹¹⁹⁸ L'intention de la Grande-Bretagne est de s'arroger le pouvoir de favoriser ses

Fusion of the Interests in Turkish Petroleum Concessions of the D'Arcy Group and of the Turkish Petroleum Company », Mar 19, 1914: PRO TI/1195 no. 119238, and BP 174-T16A: Treaties & Agreements, pt. 1, 1917-37; Calouste S. Gulbenkian, « Memoirs of Calouste Sarkis Gulbenkian with Particular Relation to the Origins and Foundation of the Iraq Petroleum Company Limited », Sep 16, 1945: NA RG59 890.G.6363/3-148, 15; Black, *supra* note 132 à la p 159.

¹¹⁹⁴ Voir Philippe Tristani, « L'Iraq Petroleum Company, les États-Unis et la lutte pour le leadership pétrolier au Moyen-Orient de 1945 à 1973 », 2010 *Histoire, économie & société*, 29 :2, 81.

¹¹⁹⁵ Jones, *supra* note 147.

¹¹⁹⁶ Ronald W. Ferrier, *The History of the British Petroleum Company: Volume 1, The Developing Years, 1901-1932*, Cambridge University Press, 1982 à la p 355.

¹¹⁹⁷ Edward Meade Earle, « The Turkish Petroleum Company – A Study in Oleaginous Diplomacy », 1924 *Political Science Quarterly* 39, 270; Marian Kent, *supra* note 115 à la p 238 (note 57).

¹¹⁹⁸ Voir Jones, *supra* note 147 à la p 670.

compagnies nationales au détriment de compagnies étrangères. L'attribution du mandat en Mésopotamie semble lui offrir les moyens de mettre en œuvre sa politique pétrolière.

3.1.2.1.2.3.2 Le Projet de Convention portant sur le Pétrole

L'Accord de San Remo officialise les zones géographiques respectives des mandats français et britanniques et résout le statut controversé de la province pétrolière de Mossoul. En marge de l'Accord, une entente pétrolière secrète, intitulée provisoirement « Projet de Convention portant sur le Pétrole ¹¹⁹⁹ », est conclue entre le représentant français Berthelot et son homologue anglais Cadman.¹²⁰⁰ Ce projet d'accord n'est pas à proprement parler un traité international sanctionné par la Société des Nations, mais une entente entre deux puissances impériales pour se départager le butin de guerre sur la portion de territoire ottoman démembrée qui leur revient.¹²⁰¹ Sans surprise, les habitants de Mésopotamie, sous tutelle mandataire et dénués de la capacité juridique à entrer en relation avec ces États, sont écartés des négociations.

Le Projet de Convention portant sur le Pétrole est indissociable de la question du rattachement du vilayet de Mossoul, indéterminé en raison des promesses faites par la Grande-Bretagne à la France de lui accorder ce territoire en 1916. Or, à la faveur de l'occupation anglo-indienne du Levant, la Conférence de San Remo décide du rattachement de la région pétrolifère de Mossoul au mandat britannique sur l'Iraq. Au terme des négociations, les Français renoncent à leurs prétentions territoriales sur Mossoul et obtiennent en échange 25 % des parts de la Société TPC détenues

¹¹⁹⁹ Confidential attachment to letter, John Davis to Secretary of State, May 7, 1920: NA RG59 800.6363/113.

¹²⁰⁰ « Memorandum of Agreement between M. Phillipe Berthelot, Directeur des Affaires politiques et commerciales au Ministère des Affaires Etrangères, and Professor Sir John Cadman, KCMG, Director in Charge of His Majesty's Petroleum Department », Apr 24, 1920: BP IPC 168-F4: FO Agreement Correspondence Oct 1912–Oct 1927.

¹²⁰¹ Black, *supra* note 132 à la p 241.

auparavant par la Deutsche Bank et réquisitionnées et confisquées comme propriété de l'ennemi après 1918.¹²⁰²

La Clause 7 de l'Accord précise que le gouvernement britannique s'engage à octroyer au gouvernement français ou aux représentants de la Compagnie Française des Pétroles 25 % de la production nette de pétrole brut au prix du marché sur le territoire mésopotamien.¹²⁰³ Sur l'insistance du Gouvernement de Lloyd George, le siège social de la société TPC se situe en Grande-Bretagne. Les statuts de la TPC prévoient une présidence britannique et la France reconnaît le contrôle britannique de ladite compagnie.¹²⁰⁴ Ces dispositions, combinées au fait que plus de la moitié des parts dans le capital appartient aux intérêts britanniques, permettent au Gouvernement à Londres de contrôler la société.¹²⁰⁵ Par cet accord, la Grande-Bretagne est en mesure d'explorer les zones de forage, de continuer l'exploitation d'hydrocarbures en Perse et d'assurer le transport du pétrole via la Méditerranée en passant par la Syrie sous mandat français.¹²⁰⁶ À ce titre, la France donne à la Grande-Bretagne la permission de construire un oléoduc traversant le territoire syrien. L'ouverture de ce passage permet à l'*Anglo-Persian Oil Company* d'acheminer le pétrole d'Abadan vers les ports de la Méditerranée sans passer par le canal de Suez.¹²⁰⁷

¹²⁰² Venn, *supra* note 729 à la p 415; D.K Fieldhouse, *Western Imperialism in the Middle East: 1914-1958*, Oxford, Oxford University Press, 1988, aux pp. 61-62.

¹²⁰³ Le gouvernement français transfère par la suite ces 25 % à la Compagnie Française des Pétroles, un regroupement de la filière pétrolière française sous un nouveau régime monopolistique destiné à concurrencer les compagnies anglo-saxonnes. Voir Martin William Gibson, *British Strategy and Oil, 1914-1923*, Thèse de philosophie, College of Arts, School of Humanities, University of Glasgow, 17 January 2012, à la p 13.

¹²⁰⁴ « Memorandum of Agreement between M. Phillipe Berthelot, Directeur des Affaires politiques et commerciales au Ministère des Affaires Étrangères, and Professor Sir John Cadman, KCMG, Director in Charge of His Majesty's Petroleum Department, » Apr 24, 1920: BP IPC 168-F4: FO Agreement Correspondence Oct 1912-Oct 1927.

¹²⁰⁵ Benjamin Shwadran, *The Middle East, Oil, and the Great Powers*, New York, Praeger, 1958, aux pp. 195-242.

¹²⁰⁶ Black, *supra* note 132 à la p 262.

¹²⁰⁷ R. J. Wilkinson, « The Influence of Oil on Imperial Organisation », 1923 *The RUSI Journal* 68.469, 109.

La Clause 8 engage la France et l'Angleterre à offrir chacune 10 % des parts de l'entreprise privée à un gouvernement de Mésopotamie dans le cas où ce dernier venait à se former, en référence au principe d'autodétermination des peuples tel que soulevé par le Président Woodrow Wilson dans ses Quatorze Points.¹²⁰⁸ Toutefois, cette clause sera abandonnée dans les négociations subséquentes de la TPC avec le Gouvernement hachémite entre octobre 1923 et mars 1925. En février 1925, les dirigeants de la TPC refuseront d'accorder au Gouvernement iraquien des parts dans la société et offriront plutôt de lui reverser des redevances.¹²⁰⁹ Sous la pression des délégués britanniques et par crainte de perdre la région de Mossoul en cas de refus d'obtempérer, le Gouvernement iraquien signera l'entente avec la TPC.¹²¹⁰

3.1.2.1.3 La Conférence du Caire de mars 1921 établissant la Monarchie hachémite

Le 14 février 1921, Winston Churchill est nommé Secrétaire aux affaires coloniales avec pour mandat de réduire les dépenses de l'administration coloniale.¹²¹¹ Informé des accords pétroliers conclus à San Remo, il est en charge de concilier sur place les intérêts divergents de la Puissance mandataire et des populations bénéficiaires.

Responsable à ce titre de la politique iraquienne du gouvernement, il est convaincu par Gertrude Bell & T.H. Lawrence qu'un dirigeant arabe à la tête de l'Iraq saura gagner un appui massif et franc de la part de la population. Parrainé par la Puissance

¹²⁰⁸ « Memorandum of Agreement between M. Phillipe Berthelot, Directeur des Affaires politiques et commerciales au Ministère des Affaires Etrangères, and Professor Sir John Cadman, KCMG, Director in Charge of His Majesty's Petroleum Department », Apr 24, 1920: BP IPC 168-F4: FO Agreement Correspondence Oct 1912-Oct 1927.

¹²⁰⁹ Gibson, *supra* note 1203 à la p 240.

¹²¹⁰ Sluglett, *supra* note 1097 aux pp. 74-75.

¹²¹¹ « Everything else that happens in the Middle East is secondary to the reduction in expense » Minute from Churchill to Sir Archibald Sinclair, his Private Secretary, 12 Nov. 1921, Gilbert, Churchill, Vol. IV, p. 638. Voir également John Darwin, *Britain, Egypt, and the Middle East: Imperial Policy in the Aftermath of War, 1918-1922*, Londres, Macmillan, 1981 à la p 205 ; Ishow, *supra* note 123 à la p 113; Majid, *supra* note 50 à la p 17.

Mandataire, il sera le garant de la conclusion d'un traité où les dispositions du mandat seront reformulées et les intérêts britanniques généreusement préservés.¹²¹²

Tactiquement, la nomination de représentants locaux présente l'avantage de contrôler les zones d'influence avec un effectif réduit. En raison de la révolte arabe de 1920, la Grande-Bretagne n'a d'autre choix que de « se draper dans un juridisme de façade afin de s'assurer le contrôle du Moyen-Orient.¹²¹³ » En mars 1921 à la Conférence du Caire réunissant le service spécial du *Middle East Department* et les chefs « indigènes », la solution d'un « protectorat voilé sur le vilayet de Bagdad.¹²¹⁴ » est retenue. Churchill saisit l'occasion qui lui est présentée de remplacer les troupes britanniques en Mésopotamie par une armée iraquienne.¹²¹⁵ La décision de faire appel à d'anciens officiers de la Garde ottomane permet d'assurer le désengagement progressif des armées impériales.¹²¹⁶ Churchill jette son dévolu sur l'un d'eux, l'Émir Fayçal, qui représente « la meilleure chance de trouver la solution la plus adéquate et la moins coûteuse » pour réduire les dépenses du Colonial Office.¹²¹⁷

¹²¹² Majid, *supra* note 50 à la p 52.

¹²¹³ Alkhazragi, *supra* note 166 à la p 9.

¹²¹⁴ IOL L/P&S/18 B284 Eastern Committee, The Future of Mesopotamia, E.C. 173, Note de Sir Percy Cox, à la p age 2. Dodge, *supra* note 53 à la p 13. Voir Aaron S. Klieman, *Foundations of British policy in the Arab world: The Cairo Conference of 1921*, Johns Hopkins University Press, 1970.

¹²¹⁵ Voir Dodge, *supra* note 53 à la p 136.

¹²¹⁶ Ishow, *supra* note 123 à la p 113.

¹²¹⁷ Télégramme de Churchill adressé le 31 mars 1921 au Premier Ministre de Sa Majesté, F.O. 371/6350; Majid, *supra* note 50 à la p 50.



Figure 1 Churchill, Bell & Lawrence en excursion durant la Conférence du Caire de 1921.

3.1.2.1.3.1 L'établissement du Royaume d'Iraq

Compagnon de route de T.E. Lawrence lors de la prise de Damas et d'Aqaba, Fayçal avait servi sous les ordres du Général Allenby pendant la guerre.¹²¹⁸ Fils du gardien de la Mecque, le Shérif Hussein, Fayçal avait été employé en tant que mercenaire par le Bureau arabe de l'Empire britannique pour lutter contre les forces ottomanes. Censé incarner l'État moderne après la guerre, il est l'interlocuteur privilégié des Britanniques qui « saura rallier la sympathie des nationalistes modérés.¹²¹⁹ » Les Britanniques estiment qu'il est tactiquement judicieux de prendre appui sur un Prince arabe pour construire une coalition destinée à la sauvegarde du mandat.¹²²⁰ Londres

¹²¹⁸ Majid, *supra* note 50 à la p 17.

¹²¹⁹ Dodge, *supra* note 53 à la p 19; Dawisha, *supra* note 288 à la p 14.

¹²²⁰ Fayçal représente à la fois un gage de stabilité pour résoudre le problème du nationalisme arabe et de modernité pour contrer l'influence des ulémas chiïtes. Sluglett, *supra* note 1097 à la p 32; Natarajan, *supra* note 1190 à la p 808.

estime que le régime minoritaire de Fayçal sera « lié par la reconnaissance et l'obligation ¹²²¹ », et par conséquent soumis aux bonnes grâces de Sa Majesté britannique. ¹²²²

Le 12 mars 1921 au Caire, lors de la réunion du Comité présidé par Churchill pour la « réduction des dépenses et la reconsidération de la politique britannique dans cette partie du monde », Fayçal est officiellement choisi pour porter la couronne et agir au service des Britanniques. ¹²²³

3.1.2.1.3.2 Difficultés d'application des décisions adoptées à la Conférence du Caire

De retour en Mésopotamie le 5 avril 1921, Sir Percy Cox a la lourde tâche « de réaliser les décisions prises à la conférence du Caire. ¹²²⁴ » Le Haut commissaire éprouve tout d'abord des difficultés à convaincre la population de la légitimité du prétendant Fayçal au trône d'Iraq, étant donné ses antécédents syriens et sa proximité avec la Puissance occupante. D'une lignée aristocrate, Fayçal est un acteur extérieur sans lien direct avec les communautés locales. Ayant été préalablement expulsé de Syrie par les Français, Fayçal est inconnu des tribus de Mésopotamie.

Se heurtant à de nombreuses intrigues, Cox parvient néanmoins « à éliminer tous les autres prétendants » grâce à l'appui de « forces armées, l'argent et la diplomatie ¹²²⁵ ». Cox déporte à Ceylan Sayid Talib, le Naqib de Bassora, opposant le plus sérieux de

¹²²¹ General instructions as to the manner the High Commissioner for Iraq discharges his duties, Iraq Confidential B, from Devonshire, the Secretary of State for Colonies, to Sir Henry Dobbs, the High Commissioner for Iraq, Downing Street, 20 September 1923, Sudan Collection, University of Durham Library, Box 472/13/141, pp. 1-14.

¹²²² « [C]e dirigeant arabe, en signe de reconnaissance, y veillera lui-même et y parviendra mieux qu'une administration anglaise directe, lourde pour les contribuables et génératrice d'aversion et d'acrimonie à l'encontre des autorités dirigeantes. » Majid, *supra* note 50 à la p 52.

¹²²³ Le choix de Fayçal remonte à 1920: voir « British Secretary's Notes of an Anglo-French Conference, Held at Lympe on Sunday August 8, 1920 », dans Ernest Llewellyn Woodward (dir.), *Documents on British Foreign Policy, 1919-1939 [DBFP]* (London, 1946-), 1st ser.: 1919-1930, vol. 8, aux pp. 718-719, et dans Pedersen, *supra* note 1076 à la p 979.

¹²²⁴ Ishow, *supra* note 123 à la p 114.

¹²²⁵ Ishow, *supra* note 123 à la p 115.

Fayçal. Dans un « environnement contrôlé », les Britanniques invitent le Conseil d'État à se réunir pour signer une déclaration rédigée à l'avance acceptant la candidature de Fayçal au trône.¹²²⁶ Par peur d'une surprise électorale, le Haut Commissariat contrôle étroitement la tenue et le résultat du scrutin.

La montée de Fayçal sur le trône en 1921 organise la fiction juridique de l'assentiment arabe au protectorat britannique. Nullement bercé d'illusions, Cox informe Churchill en juin 1921 que le Mandat est déjà périmé et inapplicable en l'espèce. Le 11 juillet 1921, dans une atmosphère tendue, une première intronisation de Fayçal se déroule, contrairement aux promesses britanniques, avant la convocation d'une assemblée constituante et la tenue d'un référendum sur l'entrée en vigueur du régime monarchique.¹²²⁷

Par conséquent, le Roi règne sur un État sans institutions. « Pour remédier à cette situation anormale, le Haut commissaire sentit le besoin de faire approuver la nomination de Fayçal par référendum afin de montrer à l'opinion publique internationale que ledit roi avait l'assentiment des habitants.¹²²⁸ » Durant la tenue du référendum, les organes de presse sont censurés par le bureau politique du Haut commissariat.¹²²⁹ Le vote est limité aux chefs de tribus et aux notables triés sur le volet par les autorités britanniques.¹²³⁰ Les chiites s'abstiennent en grande majorité d'apposer leur sceau sur les documents officiels. Les kurdes de la province de Kirkuk votent contre l'intronisation de Fayçal, par refus d'être placés « sous la suzeraineté des Arabes qu'ils considéraient comme un peuple inférieur.¹²³¹ » À l'issue du scrutin, 96 % des personnes choisies pour voter acceptent l'autorité du Roi Fayçal.

¹²²⁶ Dawisha, *supra* note 288 à la p 15.

¹²²⁷ Ishow, *supra* note 123 à la p 117.

¹²²⁸ *Ibid.*

¹²²⁹ *Ibid.*

¹²³⁰ *Ibid* à la p 118.

¹²³¹ Archives du Ministère Français des Affaires Étrangères (AR.M.A.E.) Paris, Quai d'Orsay, Mésopotamie, vol. 19, p. 147. D'après le cheikh Hamdi bey Baban : « Nous aimons encore mieux

Suite à la publication des résultats, une deuxième cérémonie d'intronisation du Roi a lieu le 23 août 1921 en présence de la force expéditionnaire britannique. « Devant les manipulations, les méthodes coercitives utilisées par les autorités britanniques et l'évidence des résultats truqués du référendum d'une manière grotesque, les consuls des États-Unis d'Amérique, de la France et de la Perse refusèrent d'assister à la cérémonie de l'intronisation et de cautionner toute cette comédie. ¹²³² »

3.1.2.2 Une phase constituante extériorisée par le Traité bilatéral de 1922

Une fois le Roi Fayçal intronisé, la Puissance mandataire conclue une série d'ententes bilatérales avec le nouveau représentant du Royaume d'Iraq pour consolider ses intérêts économiques. Les contradictions du mandat et de la « *thawra* » sont résolues par l'établissement d'une série de Traités d'alliance, informés par la pratique ancienne des Traités inégaux conclus avec l'Empire ottoman au XIXe siècle. ¹²³³ Le Secrétaire aux affaires coloniales Lord Milner n'avait-il pas suggéré au Premier ministre Lloyd George de protéger l'Arabie des intrigues politiques européennes par une relation d'exclusivité conventionnelle avec la Grande-Bretagne ? ¹²³⁴ La voie conventionnelle est donc retenue en tant que moyen le plus économe et diplomatique pour maintenir la sphère d'influence britannique en Arabie, faire face aux nécessités économiques d'après-guerre et contrer l'émergence du nationalisme arabe. Londres demande alors au Conseil de la SDN par le biais de son représentant, M. Fischer, l'autorisation de substituer au mandat britannique sur l'Iraq un traité d'alliance entre les deux pays. ¹²³⁵ Une fois l'autorisation accordée, le Gouvernement britannique à

n'être qu'un seul poil sur la peau d'un lion que d'être la queue entière d'un singe. » Ishow, *supra* note 123, aux pp. 119-120.

¹²³² *Ibid.*

¹²³³ Voir Fitzsimons, *supra* note 895.

¹²³⁴ « [Arabia's] independent native rulers should have no foreign treaties except with us. » Bodleian Library (Oxford), MSS Milner, 389, Milner to Lloyd George, May 16, 1919, cité dans Pedersen, *supra* note 1076 à la p 978.

¹²³⁵ Majid, *supra* note 50 à la p 53.

Londres dépêche le Haut Commissaire Cox à Bagdad pour obtenir du roi Fayçal l'engagement écrit d'accepter les concessions pétrolières conclues avant la guerre.¹²³⁶

La requalification juridique du mandat en traité bilatéral maintient l'Iraq sous la férule de l'Empire britannique. Contrairement aux promesses annoncées lors de son discours d'intronisation de convoquer rapidement une assemblée constituante, le Roi Fayçal est pressé par Cox de signer un Traité d'alliance sans en informer ou consulter la population.¹²³⁷ Conformément aux décisions prises le 24 mars 1921 à la conférence du Caire, la signature du Traité consacre « le passage du mandat déclaré au mandat déguisé.¹²³⁸ » La Puissance tutélaire argue que c'est pour des raisons de sécurité que le Traité d'alliance doit être signé : seule l'aviation britannique est capable d'assurer aux populations une protection dans la région contre les « dangers extérieurs¹²³⁹ » incarnés par l'armée turque à l'ouest, la propagande soviétique au nord et les convoitises saoudiennes au sud. La menace extérieure légitime la tutelle britannique, garante de l'intégrité territoriale de l'Iraq.

3.1.2.2.1 Le Traité d'alliance de 1922, fiction juridique d'une relation d'échange mutuellement consentie avec un représentant souverain

La capacité juridique d'engager la responsabilité internationale de l'Iraq par voie conventionnelle précède d'une décennie la reconnaissance formelle de la souveraineté iraquienne par le Conseil de la SDN en 1932. Le Traité n'est pas signé entre deux États indépendants, mais par la Puissance mandataire et le représentant local qu'elle a au préalable arbitrairement désigné.¹²⁴⁰ La fiction juridique de l'égalité des parties au traité est censée camoufler la réalité du terrain, notamment le contrôle effectif

¹²³⁶ Centre national des Archives, Bagdad, *Telegram from Churchill to Cox*, 20/08/1921. Numéro 1/1 aux dossiers d'archives, feuillets 15-17; Majid A. Majid, *supra* note 119 à la p 108.

¹²³⁷ Ishow, *supra* note 123 à la p 120.

¹²³⁸ Majid, *supra* note 50 à la p 313.

¹²³⁹ Devant l'inaction des Britanniques, la tribu wahhabite des Ikhwan attaque les tribus chiites du sud de l'Iraq le 11 mars 1921. *Ibid.*

¹²⁴⁰ Ishow, *supra* note 123 à la p 121.

mandataire du Gouvernement, du territoire et de la population irakiens. L'Iraq n'est pas plus souverain que Fayçal n'est roi lorsque le Traité d'alliance est signé.¹²⁴¹

3.1.2.2.1.1 Opposition des populations sous tutelle à la ratification du Traité anglo-irakien

Les conseillers irakiens de Fayçal ne sont pas dupes. Ils exigent du Roi qu'il ne signe aucun traité avant la constitution d'une assemblée constituante librement élue. Le Traité n'est pas fondé sur le consentement des représentants de la population irakienne, mais sur une contrainte, le dol, une relation de subordination qui constitue le fondement juridique de l'occupation militaire britannique dans la région. Le Traité est donc vicié par l'incapacité juridique d'une des parties à l'accord.

Pour exprimer leur opposition à la signature du Traité, sept ministres démissionnent du Conseil d'État entre le 26 juin et le 14 août 1922.¹²⁴² La réaction du Haut-commissaire Cox est immédiate : il déporte les dirigeants nationalistes, censure les journaux, interdit les rassemblements populaires, établit le couvre-feu et menace Fayçal d'abandonner le territoire irakien à la convoitise d'Ibn Saoud.¹²⁴³ Contraint et forcé, Fayçal signe le traité le 10 octobre 1922, engageant ce faisant la responsabilité internationale de l'Iraq pour une durée de vingt ans.¹²⁴⁴

¹²⁴¹ « Although it was labeled a 'treaty' as if between two governments and bore regal seals on its cover, the treaty was actually not with the nation of Iraq, but with the king as an individual. That's because the new Iraq was nominally an independent kingdom, yet under international law it was still a mandated territory under the control and tutelage of the British. » Black, *supra* note 132 à la p 261.

¹²⁴² Ishow, *supra* note 123 à la p 122.

¹²⁴³ *Ibid.* à la p 123.

¹²⁴⁴ Toutes ces manœuvres déjà suspectes en droit international coutumier seront formellement condamnées par les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969, qui codifie la coutume en ce qui concerne l'interprétation des traités. Voir Convention de Vienne sur le droit des traités, faite à Vienne le 23 mai 1969 et entrée en vigueur le 27 janvier 1980, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1155 à la p 331

3.1.2.2.1.2 Garantie du régime de capitulation par le Traité d'alliance anglo-iraquien

Le Traité d'alliance anglo-iraquien impose au Roi la consultation de conseillers britanniques en matière financière et internationale.¹²⁴⁵ En vertu de l'Article 1^{er}, le Roi accepte d'être guidé par le Haut Commissariat sur des aspects relatifs aux obligations internationales, financières et aux intérêts de la Grande-Bretagne. Le Traité consacre le tracé des frontières de l'Iraq par la Puissance mandataire au profit de la TPC, avant même la formalisation constitutionnelle de l'État iraquien. L'Article 8 protège le monopole sur les ressources pétrolières en garantissant l'intégrité territoriale de l'Iraq contre les prétentions turques sur le vilayet de Mossoul : « aucun territoire de l'Iraq ne devra être cédé, donné à bail ou placé, d'aucune façon, sous le contrôle d'une puissance étrangère. »

D'après les termes du Traité d'alliance, la Grande-Bretagne s'engage à porter une assistance militaire et diplomatique internationale au Gouvernement d'Iraq en contrepartie de sa renonciation à l'indépendance politique. En effet, la Puissance mandataire s'engage à utiliser ses bons offices à la Conférence de Lausanne pour obtenir, conformément à l'Article 6 du Traité d'alliance, l'admission de l'Iraq à la Société des Nations.¹²⁴⁶ Sous couvert de reconnaître la souveraineté de l'Iraq en construction et d'agir dans l'intérêt national, le Traité anglo-iraquien formalise la compétence des autorités britanniques sur les questions pétrolières, financières et militaires.

En substance, le Traité d'alliance prolonge dans le nouvel ordre iraquien le régime des immunités juridiques en faveur des investisseurs étrangers. En vertu de l'Article 9,

¹²⁴⁵ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 9. Le texte du Traité se trouve dans Jacob C. Hurewitz (dir.), *The Middle East and North Africa in World Politics: A Documentary Record*, Vol. II: *British-French Supremacy 1914-1945*, New Haven, Connecticut, Yale University Press, 1979, aux pp. 310-12.

¹²⁴⁶ Ishow, *supra* note 123 à la p 125.

Sa Majesté le Roi de l'Iraq s'engage à exécuter les dispositions juridiques que Sa Majesté britannique jugera nécessaires pour sauvegarder les intérêts des étrangers en cas de violation des immunités et privilèges dont ils jouissent en vertu du droit de capitulation.¹²⁴⁷

Au nom de la doctrine de la « porte ouverte », le Traité d'alliance garantit formellement le principe de non-discrimination et l'égalité des chances commerciales en Iraq. Toutefois, une clause en particulier

inscrit l'octroi de concessions pétrolières dans le cadre de compétences du haut commissaire anglais [...] qui se réserve par conséquent le droit d'être consulté à propos de toute requête soumise au gouvernement iraquien en matière de concession.¹²⁴⁸

En d'autres termes, le Traité anglo-iraquien permet à la Grande-Bretagne, par le truchement du monarque et des institutions irakiennes en devenir, d'asseoir la juridicité de ses contrats d'exploitation pétrolière.¹²⁴⁹ Bien que la lettre du Traité garantisse la liberté de commerce et le traitement non discriminatoire des investisseurs sur le territoire iraquien, en pratique ce nouveau cadre juridique profite avant tout aux compagnies britanniques déjà sur place.¹²⁵⁰ La Puissance mandataire agit par la voie du droit international conventionnel, afin de garantir les privilèges commerciaux de ses entreprises d'État. La hiérarchie des textes est ainsi inversée : le Traité prime sur la Constitution, et les contrats priment sur le droit des traités.

¹²⁴⁷ « His Majesty the King of Iraq undertakes that he will accept and give effect to such reasonable provisions as His Britannic Majesty may consider necessary in judicial matters to safeguard the interests of foreigners in consequence of the non-application of the immunities and privileges enjoyed by them under capitulation or usage. » Article IX, Treaty of Alliance between Great Britain and Iraq, October 10, 1922.

¹²⁴⁸ Majid, *supra* note 50 aux pp 108-109. Voir Centre national des archives, Bagdad, Dossier numéro Z/2, 1926, feuillets 15-16.

¹²⁴⁹ « Mais les pressions exercées par le gouvernement des États-Unis auront pour conséquence l'élaboration de l'article 11 qui confirmera 'l'égalité totale' sur le plan économique en Irak pour tous les ressortissants des pays membres de la SDN, y compris les entreprises. » Majid, *supra* note 50 à la p 109.

¹²⁵⁰ Sluglett, *supra* note 1097 à la p 50.

Enfin, le traité pèse lourdement sur le projet constitutionnel, puisqu'il défend la loi organique de « contenir des dispositions contraires à celles du présent traité. ¹²⁵¹ » Le droit international conventionnel conditionne la détermination matérielle du droit constitutionnel interne, avant que le pays ne se dote d'institutions représentatives. La dépendance du Gouvernement d'Iraq est aussi de nature financière, car les obligations internationales de l'Iraq en gestation grèvent son budget de nombreuses dépenses, de sorte que l'Iraq est endetté avant d'être né.

3.1.2.2.2 Transfert des frais d'administration mandataire aux populations bénéficiaires

En annexe du Traité, l'Iraq est tenu d'employer à ses propres frais des ressortissants britanniques dans un nombre élevé de fonctions gouvernementales.¹²⁵² Les coûts d'administration mandataire augmentent : ils passent de £ 632 142 en 1920-1921 à £ 907 818 en 1921-1922¹²⁵³ (soit l'équivalent de US\$70 millions en 2016). Conformément aux annexes du Traité, la moitié des coûts est désormais à la charge du Gouvernement iraquien. Le contrôle indirect par voie conventionnelle départage le fardeau mandataire entre la Puissance mandataire et les « populations bénéficiaires ». ¹²⁵⁴ L'Accord militaire signé en 1924 allourdit davantage le budget du Royaume, puisqu'il renouvelle son engagement à régler la moitié des dépenses militaires de la Puissance mandataire sur son territoire.¹²⁵⁵ En conclusion, la responsabilité financière du Royaume d'Iraq précède sa reconnaissance internationale. Après avoir passé en revue les termes du Traité, examinons sa mise en œuvre.

¹²⁵¹ Ishow, *supra* note 123 à la p 124.

¹²⁵² Batatu, *supra* note 54 à la p 89.

¹²⁵³ Voir Ireland, *supra* note 54 à la p 302.

¹²⁵⁴ Sluglett, *supra* note 1097 à la p 50.

¹²⁵⁵ FO 371/12260, E4432/86/65.

3.1.2.2.3 Mise en œuvre du Traité d'alliance

Le 20 août 1922, en l'absence d'une assemblée élue, Fayçal forme « un gouvernement comprenant les ministres favorables à la signature du traité en question.¹²⁵⁶ » Puis, d'après l'Article 18 du Traité, qui prévoit la convocation de l'Assemblée constituante, Fayçal ordonne par un décret du 19 octobre 1922 la tenue d'élections législatives. Mais l'organisation du scrutin est suspendue à plusieurs reprises par le Haut commissaire pour protéger du débat parlementaire les négociations pétrolières entre les investisseurs étrangers de la TPC.¹²⁵⁷ Les avantages commerciaux de la capitulation ottomane sont préservés *avant* tout débat public à l'Assemblée constituante sur les enjeux économiques de l'État en construction. Une fois élue, l'Assemblée sera réduite à la fonction de chambre d'enregistrement des décisions britanniques.

En l'absence de la ratification parlementaire du Traité, une Loi d'inspection administrative [*Administrative Inspectorate Law*] est adoptée par le Conseil des ministres à Bagdad le 3 janvier 1923.¹²⁵⁸ Expression du mandat déguisé en période transitoire, elle concède aux Iraquiens un degré supplémentaire d'autonomie interne pour protéger les accords pétroliers conclus avec Fayçal. La loi modifie le statut juridique des conseillers britanniques : l'assistance de ces derniers se résume, durant une « période probatoire », à un travail d'*inspection* des procédures administratives mises en œuvre pour garantir l'efficacité de la nouvelle bureaucratie d'État.¹²⁵⁹ Malgré ces concessions, l'opposition nationaliste et chiite à la politique mandataire se poursuit. En réaction, le Gouvernement arrête et expulse, conformément à

¹²⁵⁶ Ishow, *supra* note 123 à la p 124

¹²⁵⁷ *Ibid.* à la p 110.

¹²⁵⁸ Young's minute 6 April 1923, Administrative Inspectorate Regulations, CO 13465 16 March 1923, CO 730/38, 1923 à la p 298.

¹²⁵⁹ Dodge, *supra* note 53 à la p 28.

l'ordonnance du 9 juin 1923, trente-sept « dignitaires chiites » vers la Perse voisine.¹²⁶⁰

Durant la période du mandat, la répartition confessionnelle des emplois dans la fonction publique illustre l'ampleur de l'inégalité de traitement qui frappe la communauté chiite : de 1921 à 1932, aucun chiite n'est nommé au poste de Premier ministre et seuls 17,7 % des postes de ministres sont attribués à des Iraquiens de confession chiite.¹²⁶¹ Une fois l'opposition réprimée ou déportée, la construction exogène de l'État iraquien se poursuit, au moyen de la succession d'État en matière de dettes.

3.1.2.3 Règlement des questions de succession d'État par le Traité de Lausanne de 1923

La « diplomatie pétrolière ¹²⁶² » britannique au Moyen-Orient se déploie durant la Conférence de Lausanne de 1922-23 où la question de la succession d'État en matière de traités et de dettes est abordée. Au terme de la Conférence sont réglés les droits économiques (3.1.2.3.1), le tracé des frontières irakiennes (3.1.2.3.2) et les nouvelles obligations irakiennes découlant de la dette publique ottomane (3.1.2.3.3).

3.1.2.3.1 Clauses économiques du Traité de Paix de Lausanne

Le Traité de Paix est signé à Lausanne le 24 juillet 1923 entre la Grande-Bretagne, la France, l'Italie, le Japon, la Grèce, la Roumanie et la Turquie. Les populations « bénéficiaires » de la tutelle internationale – l'Iraq, la Syrie, la Palestine et la Transjordanie – ne sont pas autorisées à envoyer leur délégation à Lausanne pour faire entendre leurs revendications sans assistance mandataire. Au contraire, la

¹²⁶⁰ Ishow, *supra* note 123 à la p 126.

¹²⁶¹ Batatu, *supra* note 54 à la p 47.

¹²⁶² Voir Edward Earle, « The Turkish Petroleum Company: A Study in Oleaginous Diplomacy », 1924 *Political Science Quarterly*, 39, 265; Venn, *supra* note 729 à la p 415.

représentation mandataire permet d'abriter les questions économiques des territoires placés sous mandat de l'attention des « populations bénéficiaires ».

Le Traité de Lausanne garantit la validité des baux et concessions étrangers sur les anciens territoires détachés de l'Empire ottoman. L'Article 9 du Protocole XII placé en Annexe du Traité de Lausanne prévoit :

Dans les territoires détachés de la Turquie en vertu du traité de paix en date de ce jour, l'État successeur est pleinement subrogé dans les droits et charges de la Turquie vis-à-vis des ressortissants des autres Puissances contractantes et des sociétés dans lesquelles les capitaux des ressortissants desdites Puissances sont prépondérants, bénéficiaires de contrats de concession passés avant le 29 octobre 1914 avec le Gouvernement ottoman.

Or, la TPC avait arraché le 28 juin 1914, avant l'éclatement de la guerre, une concession exclusive entre représentants de sociétés britanniques et le Sultan de Constantinople.¹²⁶³ Par cet accord, le Ministère des Finances de l'Empire ottoman cédait à la TPC un bail foncier sur les vilayets de Bagdad et de Mossoul.¹²⁶⁴ Selon les termes du Traité de Lausanne, les obligations contractuelles de l'État ottoman sont reconduites sur le territoire iraquien sous mandat britannique.¹²⁶⁵ D'après l'Article 11 du même Protocole, les compagnies concessionnaires ont jusqu'à cinq ans pour transférer leur propriété à une autre compagnie. En 1928, la *Turkish Petroleum Company* est renommée *Iraq Petroleum Company* (IPC). L'IPC se prévaut également de la lettre de l'Article 13 qui abrite de l'impôt la propriété et les bénéfices transférés du territoire ottoman aux compagnies étrangères.

¹²⁶³ Kent, *supra* note 115 aux pp. 54 et suiv.

¹²⁶⁴ Edward Meade Earle, « The Turkish Petroleum Company – A Study in Oleaginous Diplomacy », 1924 *Political Science Quarterly* 39, 270; Marian Kent, *supra* note 115 à la p 238 (note 57). Black, *supra* note 132 à la p 163.

¹²⁶⁵ « Turkish Petroleum Concessions: Arrangements for Fusion of the Interests in Turkish Petroleum Concessions of the D'Arcy Group and of the Turkish Petroleum Company », Mar 19, 1914: PRO TI/1195 no. 119238, and BP 174-T16A: Treaties & Agreements, pt. 1, 1917–37; Calouste S. Gulbenkian, « Memoirs of Calouste Sarkis Gulbenkian with Particular Relation to the Origins and Foundation of the Iraq Petroleum Company Limited », Sep 16, 1945: NA RG59 890.G.6363/3-148, 15.

3.1.2.3.2 Le rattachement de la région pétrolifère de Mossoul à l'Iraq

Au cœur des négociations à Lausanne figure le statut de la région de Mossoul.¹²⁶⁶ Cette dernière revêt, en raison de ses réserves pétrolifères, « une importance stratégique de premier ordre pour le Gouvernement de Sa Majesté ¹²⁶⁷ ». En vertu du Traité de Sèvres signé le 10 août 1920 entre Londres et Constantinople, Mossoul avait été rattachée temporairement au territoire iraquien selon une frontière provisoire appelée la « ligne de Bruxelles ». En raison de l'échec des négociations à Lausanne, la question du rattachement de Mossoul à l'Iraq sera résolue par la force, en l'absence d'accord diplomatique entre la Turquie et la Puissance mandataire.

C'est notamment grâce à la présidence britannique de la Commission Territoriale de la SDN que les investisseurs internationaux réussissent à maintenir, malgré l'opposition turque, le vilayet de Mossoul à l'intérieur des frontières géologiques de l'Iraq. La stratégie de la délégation britannique est de saboter les négociations diplomatiques à Lausanne pour maintenir par la force la région de Mossoul sous le giron de l'Iraq et garantir l'entente pétrolière secrète conclue avec la France à San Remo.¹²⁶⁸

En sa qualité de Président de la Commission Territoriale à la Conférence de Lausanne, le représentant britannique Lord Curzon est assisté de membres des services secrets pour épier les messages télégraphiques de la délégation turque.¹²⁶⁹

¹²⁶⁶ FO800/157, 6 November 1922, Rumbold to Curzon, Curzon Papers, dans Sevap Demirici, « Turco-British Diplomatic Manoeuvres on the Mosul Question in the Lausanne Conference, 1922-1923 », 2010 *British Journal of Middle Eastern Studies* 37:1, 57 à la p 59.

¹²⁶⁷ Voir FO 406/49 Eastern Affairs, Further Correspondence Part X, 1922 Jan-June, Confidential Print: Middle East à la p 434.

¹²⁶⁸ FO839/16, 8 January 1923, Crowe to Curzon; FO839/16, 9 January 1923, Curzon to Crowe, dans Sevap Demirici, « Turco-British Diplomatic Manoeuvres on the Mosul Question in the Lausanne Conference, 1922-1923 », 2010 *British Journal of Middle Eastern Studies* 37:1, 57 aux pp. 62, 70.

¹²⁶⁹ Curzon est conscient des instructions de Kémal à son représentant İsmet Pasha, de sorte qu'elles lui permettent d'évaluer l'étendue des concessions que ses interlocuteurs seraient prêts à négocier avant qu'ils ne se retirent de la Conférence. Keith Jeffrey & Allan Sharp, « Lord Curzon and Secret Intelligence », dans C. Andrew & J. Noakes (dir.), *Intelligence and International Relations, 1900-1945*, Exeter University Press, 1987 à la p 115.

Conscient que la délégation turque ne lâchera pas diplomatiquement sur la question de Mossoul, Curzon décide alors de déployer les troupes impériales au sol pour déloger les ressortissants turques de la région kurde. À la Conférence de Lausanne, c'est le critère de la supériorité militaire des Britanniques sur les Turcs à Mossoul qui dicte les termes de la négociation.

La délégation turque juge l'occupation britannique de Mossoul illégale au regard du droit international, car elle succède à la signature de l'Armistice de Moudros du 30 octobre 1918.¹²⁷⁰ La Turquie est prête à signer un Traité de paix acceptant toutes les demandes britanniques à condition de récupérer Mossoul.¹²⁷¹ Mais Curzon refuse, convaincu par le Colonial Office de l'importance énergétique et géopolitique de Mossoul pour la préservation des intérêts britanniques au détriment des Turcs et des Russes.¹²⁷² La Conférence est levée sans qu'un accord sur la question ne soit conclu entre les deux parties.¹²⁷³ La question sera donc transmise à la Commission d'Enquête de la Société des Nations¹²⁷⁴ et à l'arbitrage de la Cour Permanente de Justice Internationale, au grand désarroi des Turcs qui suspectent les institutions de la SDN d'être partisans du démembrement de l'Empire ottoman pour satisfaire les vœux des grandes puissances.¹²⁷⁵ Et, en effet, l'ajournement du règlement du différend anglo-turc sur la question territoriale de Mossoul joue inévitablement en faveur de la Grande-Bretagne, dont le poids diplomatique auprès de la SDN prime sur

¹²⁷⁰ Voir PP, *Lausanne Conference on near Eastern Affairs 1922-1923. Records of Proceedings and Draft Terms of Peace*, HMSO 1923 Cmd. 1814. Aux pp. 339-93.

¹²⁷¹ Sevap Demirici, « Turco-British Diplomatic Manoeuvres on the Mosul Question in the Lausanne Conference, 1922-1923 », 2010 *British Journal of Middle Eastern Studies* 37:1, 57 à la p 61.

¹²⁷² Gibson, *supra* note 1203 à la p 231.

¹²⁷³ Sevap Demirici, « Turco-British Diplomatic Manoeuvres on the Mosul Question in the Lausanne Conference, 1922-1923 », 2010 *British Journal of Middle Eastern Studies* 37:1, 57 à la p 64.

¹²⁷⁴ Voir « Question of the Frontier between Turkey and Iraq, Resolution », 30 September 1924, LONA, C.551.1924.VII.

¹²⁷⁵ Makko, *supra* note 260 à la p 635.

l'influence turque.¹²⁷⁶ Entre 1924 et 1925, la Turquie tentera, sans succès, de contester la compétence de la SDN à régler cette question.¹²⁷⁷

En l'absence de compromis sur la question du rattachement territorial du vilayet de Mossoul, la Grande-Bretagne ordonne le déploiement militaire au sud Kurdistan et expulse les agents du Gouvernement turc.¹²⁷⁸ Profitant de l'état de fait, et sans attendre le règlement de la question devant la SDN, le Gouvernement britannique impose sa décision souveraine dans le vilayet de Mossoul.¹²⁷⁹ Cette opération, conclue un jour avant l'ouverture des négociations devant la SDN, entend démontrer que dans le rapport de force militaire, Constantinople n'a plus le contrôle sur la région dont elle revendique la souveraineté. La Turquie proteste qu'il s'agit d'une violation de l'Article 3(2) du Traité de Lausanne, qui prévoit le règlement diplomatique et pacifique du statut de Mossoul entre les deux parties, mais Londres affirme que le déploiement de ses troupes est une « mesure administrative nécessaire au maintien de l'ordre public » qui n'est en aucun cas dirigée contre les intérêts turcs.¹²⁸⁰

Plus tard en mai 1925, durant le travail de la Commission d'Enquête de la SDN sur le statut de Mossoul, la force expéditionnaire britannique attaque à nouveau les régions kurdes du vilayet de Mossoul partisans d'un rattachement à la Turquie.¹²⁸¹ Les poches de résistance à Dohuk sont pilonnées par l'artillerie et l'aviation britanniques

¹²⁷⁶ Sevap Demirici, « Turco-British Diplomatic Manoeuvres on the Mosul Question in the Lausanne Conference, 1922-1923 », 2010 British Journal of Middle Eastern Studies 37:1, 57 à la p 65.

¹²⁷⁷ Makko, *supra* note 260 à la p 632.

¹²⁷⁸ Gibson, *supra* note 1203 aux pp. 231-37.

¹²⁷⁹ FO371/9009/E5237/1190/65, 22 May 1923, Colonial Office to the Foreign Office, Iraq Intelligence Report; FO371/9004/E3620/1019/65, 'Situation in Kurdistan', 9 April 1923, Colonial Office to the Foreign Office; CO730/45/36913; Colonial Office Intelligence Report, 1923, No. 9/338; Sevap Demirici, « Turco-British Diplomatic Manoeuvres on the Mosul Question in the Lausanne Conference, 1922-1923 », 2010 British Journal of Middle Eastern Studies 37:1, 57 à la p 68.

¹²⁸⁰ CON12878/41; FO371/9009/E9847/1190/65, Iraq Intelligence Report, 6 September 1923; FO371/10097/ E723/292/65; FO371/10097/E291/291/65; FO371/10113/E8024/5711/65; Colonial Office Intelligence Report, 1923, No. 25, p. 914.

¹²⁸¹ Makko, *supra* note 260 à la p 639.

au motif qu'elles « menacent la stabilité régionale ¹²⁸² ». La Turquie n'a d'autre choix que de constater le fait accompli. ¹²⁸³ Entre les deux prétentions juridiques turques et britanniques équivalentes, la force prime le droit. ¹²⁸⁴

La prise et l'occupation effective de Mossoul par les Britanniques consolide l'entente pétrolière secrète de San Remo. ¹²⁸⁵ Conformément à l'article 65 du Traité de Lausanne, les droits de propriété sur les territoires démembrés sont placés sous la souveraineté ou dépendance des Alliés. ¹²⁸⁶ Par conséquent, l'occupation effective de Mossoul par la Grande-Bretagne lui permet de valider l'inclusion de ses réserves dans l'Accord conclu le 28 juin 1914 entre la TPC et la Sublime Porte. ¹²⁸⁷

Se tournant alors vers le Royaume Hachémite, la Grande-Bretagne utilise le rattachement territorial de Mossoul à l'Iraq comme moyen de pression pour négocier avec Fayçal la reconnaissance de ses droits de concession pétrolière sur le territoire iraquien. ¹²⁸⁸ De peur de voir le nord de l'Iraq retourner aux Turcs, le Roi Fayçal, voyant son projet d'État arabe déjà réduit à sa portion congrue, reconnaît à contrecœur le monopole du cartel sur les régions de Mossoul et Bagdad. Cette reconnaissance internationale par voie conventionnelle lui permet d'opposer aux tiers l'appartenance de Mossoul à l'Iraq. ¹²⁸⁹

Ratifiée par le roi Fayçal le 14 mars 1925, la concession de la TPC est inscrite dans l'ordre juridique interne iraquien « avant le règlement définitif du différend turco-anglo-iraquien sur le vilayet de Mossoul. ¹²⁹⁰ » En définitive, les documents d'archives

¹²⁸² Von Cavendish-Bentinck to Drummond, 10 July 1925, LONA, C.399.M.138.1925.VII, dans Makko, *supra* note 260 n.b.p. 61.

¹²⁸³ FO371/9149/E1985/1985/44, 19 February 1923, Foreign Office to the Colonial Office.

¹²⁸⁴ Voir China Miéville, *Between Equal Rights: A Marxist Theory Of International Law*, Brill, 2005.

¹²⁸⁵ Sevap Demirci, « Turco-British Diplomatic Manoeuvres on the Mosul Question in the Lausanne Conference, 1922-1923 », 2010 *British Journal of Middle Eastern Studies* 37:1, 57 à la p 68.

¹²⁸⁶ Article 65, Traité de Lausanne, Partie III, Clauses économiques.

¹²⁸⁷ Demirci, *supra* note 1285 à la p 69.

¹²⁸⁸ Gibson, *supra* note 1203 à la p 237.

¹²⁸⁹ Demirci, *supra* note 1285 à la p 70.

¹²⁹⁰ Ishow, *supra* note 123 à la p 129, n.b.p. 311.

démontrent l'importance que la Grande-Bretagne accorde au pétrole de Mossoul dans les négociations à Lausanne. Malgré la fronde nationaliste et l'impopularité domestique de sa politique impériale, la Grande-Bretagne refuse d'abandonner le contrôle du territoire de Mossoul au profit de la Turquie de Mustafa Kemal.¹²⁹¹ Advenant la souveraineté de la Turquie sur la région de Mossoul, les sociétés britanniques, dont les relations d'affaires avec Constantinople avaient été rompues durant la guerre, auraient été désavantagées pour négocier une entente commerciale avec le Gouvernement kémaliste.¹²⁹²

La démonstration de force britannique à Mossoul est également destinée à ranger les populations kurdes pacifiées du côté britannique avant que la Commission d'Enquête ne dépose son rapport devant le Conseil de la SDN.¹²⁹³ Ne reste plus qu'à la Commission d'Enquête de conclure, au terme d'un plébiscite des populations sous occupation, à l'appartenance effective de la région de Mossoul au territoire iraquien sous tutelle britannique.¹²⁹⁴ Citant une liste d'exactions commises par les représentants turcs dans la région, ainsi que l'aspiration profonde à l'indépendance des Kurdes, la Commission recommande l'inscription des populations de Mossoul sous la protection du mandat britannique.¹²⁹⁵

Au terme de l'enquête, la Cour internationale de Justice de La Haye de la SDN se déclare compétente pour tracer la frontière entre la Turquie et l'Iraq.¹²⁹⁶ L'avis de la Cour du 21 novembre 1925 est contestée par les Turcs, qui vont jusqu'à rejeter sa

¹²⁹¹ *Ibid.* à la p 101.

¹²⁹² Gibson, *supra* note 1203 à la p 241.

¹²⁹³ Makko, *supra* note 260 à la p 640.

¹²⁹⁴ Demirici, *supra* note 1285 à la p 67.

¹²⁹⁵ Black, *supra* note 132 à la p 285.

¹²⁹⁶ « Advisory Opinion concerning the interpretation of Article 3, paragraph 2, of the Treaty of Lausanne (Frontier between Turkey and Iraq); submitted to the Court in pursuance of a Resolution of the Council of the League of Nations, dated September 19th, 1925 », 21 November 1925, LONA. Pour un compte-rendu de l'audience, voir Ole Spiermann, *International Legal Argument in the Permanent Court of International Justice: The Rise of the International Judiciary*, Cambridge University Press, 2005, aux pp. 230-242.

compétence en matière de différends frontaliers.¹²⁹⁷ Le Gouvernement turc est d'avis que la séparation des populations kurdes entre la Turquie et l'Iraq encouragerait le séparatisme kurde.¹²⁹⁸ Mais la Turquie devra se résigner à accepter l'arbitrage de la Cour, en raison de l'occupation effective de Mossoul par les Britanniques. Par son arbitrage du 16 décembre 1925, et en l'absence du représentant turc, la Cour confirme l'attribution du vilayet de Mossoul à l'Iraq.¹²⁹⁹ Le 11 mars 1926, la décision est finale : le Conseil de la SDN se déclare compétent pour trancher l'affaire et se range du côté de la Cour permanente.¹³⁰⁰

Une fois le différend sur le vilayet de Mossoul résolu par les instances internationales, les contrats de concessions pétrolières, qui étaient jusque là en suspens, entrent alors en vigueur.¹³⁰¹ Intégrée à l'Iraq, Mossoul est enfin ouverte aux explorations géologiques des ingénieurs de la TPC. La Grande-Bretagne n'a plus qu'à prolonger, sur recommandation de la Commission des Frontières, la durée du mandat.¹³⁰² Les institutions de droit international formalisent *a posteriori* le tracé de frontières irakiennes fondé sur la force militaire, au nom de l'intérêt supérieur des investisseurs étrangers dans la région de Mossoul.¹³⁰³

3.1.2.3.3 Droit de succession de la dette ottomane en Iraq

À la Conférence de Lausanne, le levier de la dette irakienne représente également un moyen d'encourager les réformes économiques en Iraq. Selon la doctrine de la continuité des engagements internationaux de l'État, la succession ottomane en

¹²⁹⁷ Gibson, *supra* note 1203 à la p 234.

¹²⁹⁸ Voir Andrew Mango, *Atatürk*, Londres, John Murray, 2001, aux pp. 366-67.

¹²⁹⁹ CPJI, Interprétation de l'article 3, para 2 du Traité de Lausanne, Ser. B, No 12, 21 novembre 1925, 33; Ishow, *supra* note 123 à la p 129 n.b.p. 311 ; Aryo Makko, « Arbitrator in a World of Wars: The League of Nations and the Mosul Dispute, 1924-1925 », 2010 *Diplomacy & Statecraft* 21, 631 à la p 643.

¹³⁰⁰ Makko, *supra* note 260 à la p 643.

¹³⁰¹ Venn, *supra* note 729 à la p 429.

¹³⁰² Majid, *supra* note 50 à la p 54.

¹³⁰³ Voir Peter J. Beck, « 'A tedious and perilous controversy': Britain and the settlement of the Mosul dispute, 1918-1926 », 1981 *Middle Eastern Studies* 17:2, 256.

matière de biens, archives et dettes d'État est reconduite dans l'Iraq moderne dans le plein respect des droits acquis des investisseurs étrangers. L'Iraq doit « surmonter les effets de la rupture ¹³⁰⁴ » avec l'ancienne puissance tutélaire ottomane pour obtenir reconnaissance de sa souveraineté par la SDN. Sur le fondement du droit international en vigueur et sous la supervision de l'administration mandataire, l'Iraq est le continuateur des engagements internationaux contractés par l'Empire ottoman. Il écope des dettes ottomanes proportionnellement à la grandeur de son territoire.

Durant les négociations à Lausanne, la Turquie fait valoir qu'elle ne doit pas être tenue responsable de la totalité de la dette ottomane, mais seulement du montant proportionnel à son territoire réduit. ¹³⁰⁵ « Le gouvernement d'Ankara prendra à sa charge une part équitable de la dette au même titre que les autres États détachés de l'ancien Empire ottoman, étant donné qu'il n'est que l'un des États successeurs de cet Empire. ¹³⁰⁶ » Cette solution est retenue à la Conférence de paix de Lausanne. ¹³⁰⁷

Conformément aux dispositions du Traité de Lausanne, la dette publique ottomane est répartie selon le principe de proportionnalité entre les États héritiers de l'Empire

¹³⁰⁴ Pierre Michel Eisemann & Martti Koskeniemi, *La succession d'États: la codification à l'épreuve des faits*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2000 à la p 34.

¹³⁰⁵ « L'Empire ottoman, ayant cessé d'exister, il est naturel que ses dettes soient réparties entre tous les pays auxquels les territoires qui lui ont appartenu ont été attribués. Le gouvernement de la Grande Assemblée nationale de Turquie étant, à l'intérieur de ses frontières nationales, un gouvernement constitué sur le territoire de l'ancien Empire, est prêt, selon le même principe de justice, à prendre également à sa charge la partie de la dette qui lui incombe. Il est nécessaire de spécifier qu'il existe des États qui, tout en s'étant annexés dans le passé des territoires faisant partie de l'Empire ottoman, n'ont pas encore assumé le paiement de la partie de la dette qui leur revient; il est donc également nécessaire de mettre à leur charge la quote-part qui leur échoit. » Déclaration du Chef de la délégation turque, Ismet-Pacha, à l'Assemblée du 28 Novembre 1922, dans Alexandre Sack, *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Paris, Recueil Sirey 1927, aux pp. 313-314.

¹³⁰⁶ Déclaration d'Hassan Bey, *Recueil des Actes de la Conférence de Lausanne*, Série I, Vol. 3, Paris, Imprimerie nationale, 1923, à la p 130. Voir E. Zamuner, « Le Rapport entre Empire ottoman et République turque face au droit international », 2004 *Journal of the History of International Law* 6, 230, à la p 227. Voir également Ministère des Affaires étrangères, *Documents diplomatiques, Conférence de Lausanne (Livre Jaune)*, Vol. 1, Paris 1923, aux pp. 494-495.

¹³⁰⁷ Patrick Dumberry, « Is Turkey the 'Continuing' State of the Ottoman Empire under International Law? », 2012 *Netherlands International Law Review* 59:2, 235 à la p 258.

ottoman.¹³⁰⁸ À cette occasion est créé le Conseil de la dette publique répartie de l'ancien Empire ottoman, chargé du calcul des annuités de la dette et du suivi des paiements par les États débiteurs.¹³⁰⁹ D'après l'Article 50 du Traité de Lausanne, les États successeurs de l'Empire ottoman reprennent une part de la dette publique ottomane sur la base de la proportion des revenus totaux engagés au cours de chaque exercice budgétaire entre 1910 et 1912.¹³¹⁰ En d'autres termes, la dette est calculée en fonction du rapport des recettes perçues dans chaque État à l'ensemble des recettes de l'Empire ottoman au cours des exercices 1910-1911 et 1911-1912.¹³¹¹ L'Iraq doit en conséquence rembourser une partie de la dette ottomane en exploitant ses ressources pétrolières.¹³¹²

La part incombant à l'Iraq représente 5,5 % du montant total de la dette ottomane, soit plus de 2 millions de Livres sterling (soit US\$ 150 millions en valeur actuelle), dont le remboursement est étalé sur vingt ans.¹³¹³ « Le critère de cette capacité est fourni par la part pour laquelle, avant le démembrement, chaque territoire contribuait au revenu total de l'Empire. ¹³¹⁴ » À la Conférence de Lausanne, l'Iraq est représenté par Sir Paul Harvey, lequel est « assisté » du représentant iraquien Ibrahim Effendi El

¹³⁰⁸ *Affaire de la dette publique ottomane*, 18 April 1925, in 1 UNRIAA (1948) p. 529 à la p 548.

¹³⁰⁹ Voir Art. 46 et suiv., Partie II Clauses financières, Section I du Traité de paix de Lausanne.

¹³¹⁰ D.P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Vol. I, Cambridge, Cambridge University Press 1967 à la p 401.

¹³¹¹ Voir Art. 51 alinéa 2 du Traité de paix de Lausanne : « En ce qui concerne les territoires détachés de l'Empire ottoman en vertu du présent Traité, [...] le montant de la part incombant à chaque État intéressé devra être, par rapport à la somme totale des annuités à répartir d'après les dispositions du paragraphe 2^e de l'Article 50, dans la même proportion que le revenu moyen du territoire détaché par rapport au revenu moyen total de l'Empire ottoman pendant les années financières 1910-1911 et 1911-1912 [...]. »

¹³¹² Art. 50 alinéa 2 du Traité de paix de Lausanne.

¹³¹³ L'Iraq conteste son obligation d'assumer une partie de la dette publique ottomane. Il s'oppose au montant fixé par le Conseil de la dette ottomane décidant d'exclure du calcul de la dette les revenus des territoires qui ne font plus partie de l'Empire après 1912. Il n'y aurait, d'après le Gouvernement iraquien sous tutelle, aucun principe de droit international selon lequel un État qui s'adjudge le territoire d'un autre devrait hériter de la partie correspondante de la dette publique de l'État cédant. De plus, les États successeurs sont appelés sans distinction à hériter du fardeau de la dette. Geoff Burrows & Phillip E. Cobbin, « Budgetary and financial discontinuities: Iraq 1920-32 », 2011 *Accounting History Review* 21:3, 247 à la p 250.

¹³¹⁴ *Affaire de la dette publique ottomane*, 18 April 1925, in 1 UNRIAA (1948) p. 529 à la p 572.

Kebir. Ce dernier juge que la part des emprunts ottomans héritée du Sultan est excessive par rapport aux retombées économiques qu'ils ont engendrées sur le territoire iraquien. L'affaire est donc portée devant un Tribunal d'arbitrage, dont les membres sont désignés par le Conseil de la SDN.¹³¹⁵ Dans ses conclusions, le Tribunal discute du fondement en droit international de l'obligation d'un nouvel État à porter le fardeau de la dette de l'État démembré. Dans ses conclusions, le Tribunal estime que l'obligation de prendre en charge une partie de la dette est fondée en droit d'après les dispositions du Traité de Lausanne : « La Dette publique ottomane est la dette de la Turquie, dont Elle n'est libérée que dans la mesure où le Traité l'en décharge pour en grever d'autres États. »¹³¹⁶

En vertu de la décision du Tribunal, les autorités mandataires veilleront à ce que l'Iraq, en sa qualité de territoire démembré de l'Empire ottoman, honore les dettes publiques de ce dernier sur la portion de territoire qui lui est conférée.¹³¹⁷ Les porteurs de titres de l'ancien Empire ottoman, principalement européens, sont indemnisés par l'Iraq sous tutelle. L'Iraq est donc grevé, dès sa création – et alors que sa souveraineté est « en gestation » –, par des obligations financières héritées de l'Empire ottoman.¹³¹⁸ C'est le legs impérial. L'Iraq ne dispose pas de la personnalité juridique pour contester les effets juridiques des dispositions du Traité sur ses obligations internationales.

3.1.3 Effets économiques et sociaux de l'internationalisation du pouvoir reconstituant indirect originaire

La création de la dette souveraine de l'État iraquien précède sa naissance. Avant même d'accéder à l'indépendance, l'Iraq accumule un double héritage impérial : les

¹³¹⁵ Art. 47, Traité de paix entre les puissances alliées et la Turquie signé à Lausanne le 24 juillet 1923.

¹³¹⁶ *Affaire de la dette publique ottomane*, 18 April 1925, in 1 UNRIAA (1948) p. 529 à la p 573.

¹³¹⁷ *Ibid.*

¹³¹⁸ Burrows & Cobbin, *supra* note 1313 à la p 248.

frais d'administration civile et militaire de sa Puissance tutélaire, conjugués à la succession de la dette ottomane.

3.1.3.1 Effets économiques : l'application de la politique d'austérité budgétaire en Iraq

Le Royaume d'Iraq a toutes les apparences d'un État *de jure*, mais en réalité n'est qu'une façade permettant à la Puissance mandataire de se désengager financièrement.¹³¹⁹ Les coûts d'administration du territoire sont transférés à un État sans souveraineté. D'après l'administration mandataire, « le succès de l'expérience iraquienne repose sur la capacité de l'Iraq à payer les frais de sa propre administration, y compris sa défense, et d'honorer ses obligations à l'égard, notamment, de la Grande-Bretagne [3.1.3.1.1] et de la succession de la dette ottomane [3.1.3.1.2].¹³²⁰ » Examinons les politiques d'austérité budgétaires imposées à l'Iraq au titre du remboursement de sa dette.

3.1.3.1.1 Dépendance financière de l'Iraq envers la Grande-Bretagne

La Puissance mandataire transfère au bénéficiaire de la tutelle les coûts d'administration du territoire sous mandat. C'est le legs de la Puissance mandataire. La conclusion d'accords militaires et commerciaux bilatéraux avec la Grande-Bretagne alourdit le fardeau fiscal des contribuables irakiens. La crise budgétaire de l'Empire britannique a des conséquences importantes sur la situation économique de l'État irakien en construction. L'Iraq est dès le début du mandat grevé d'obligation financière envers la Grande-Bretagne, qui lui transfère dès 1920 la moitié des coûts

¹³¹⁹ Toby Dodge, « International obligation, domestic pressure and colonial nationalism; the birth of the Iraqi state under the mandate system », dans Nadine Meouchy, Peter Sluglett, Gerard Khoury & Geoffrey Schad (dir.), *The British and French Mandates in Comparative Perspectives. Social, economic and political studies of the Middle East and Asia*, Brill, 2004, 143 à la p 144.

¹³²⁰ Shuckburgh to Dobbs, semi-official, 24 January 1924: CO 730/64/3166, dans Sluglett, *supra* note 1097 à la p 63.

d'administration civile du territoire.¹³²¹ Par exemple, le Gouvernement hachémite est chargé de régler en 1922 la moitié des frais d'administration britannique, c'est-à-dire £3.782.500 sur un total de £7.565.000 (soit US\$ 290 millions en valeur actuelle).

L'Iraq est censé rembourser sa dette sur ses redevances pétrolières futures.¹³²² Toutefois, durant l'année fiscale 1922-23, le Trésor iraquien tire la majorité de ses revenus, non pas de la rente pétrolière, mais des taxes agricoles et d'élevage, et des droits de douane et d'accise, qui représentaient au total près de 75 % du budget national.¹³²³ Pour la même période, l'excédent budgétaire est largement attribuable à des réductions de salaire dans la fonction publique, et à des coupes dans les programmes sociaux et les travaux publics. L'Iraq est astreint à un régime d'austérité budgétaire imposé par la Puissance mandataire. Les dépenses publiques sont réduites de 27 %¹³²⁴, conformément aux recommandations du Comité économique mis sur pied par la Puissance mandataire en 1922. Un rapport présenté à la Société des Nations¹³²⁵ détaille le travail du Comité économique pour répondre à la crise du déficit public de 1921-22. Ce Comité recommande notamment des réductions progressives de salaires et de dépenses publiques de 2,5 à 25 %. Les coupes et licenciements concernent les ministères de l'administration, de l'éducation, de la police, et des postes et télégraphes.¹³²⁶ En application de ce régime international de redressement budgétaire, la Puissance mandataire dépêche une équipe d'administrateurs britanniques sur place qui contrôle la politique budgétaire et fiscale

¹³²¹ Sir Percival Phillips, *Mesopotamia - The Daily Mail Inquiry at Baghdad*, London, Carmelite House, 1923 à la p 13.

¹³²² *Ibid.* à la p 21.

¹³²³ Burrows & Cobbin, *supra* note 1313 à la p 250.

¹³²⁴ *Ibid.*

¹³²⁵ Voir Government of the United Kingdom, « Special report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the progress of Iraq during the period 1920-1931 », Colonial No. 58, London: HMSO, 1931, aux pp. 128-9.

¹³²⁶ Burrows & Cobbin, *supra* note 1313 à la p 253.

de l'Iraq.¹³²⁷ Cette mission financière Young-Vernon a la charge d'équilibrer le budget iraquien et de réduire les frais d'administration de l'Empire.¹³²⁸ Celle-ci recommande la réduction de toutes les dépenses publiques, à l'exception des dépenses militaires, nécessaires à la poursuite des intérêts britanniques dans la région.¹³²⁹

Or, le déficit commercial de l'Iraq, qui atteint £ 3,5 millions en 1924-25, est majoritairement attribuable aux dépenses armées des forces britanniques sur place (£ 2 millions).¹³³⁰ Une source importante de dépenses concerne l'*Accord militaire entre le Royaume-Uni et l'Iraq*, conclu en mars 1924, qui oblige l'Iraq à accepter dans les quatre ans « la pleine responsabilité pour le maintien de l'ordre public interne et sa défense contre l'agression externe. »¹³³¹ En vertu de l'Accord, le budget de la défense augmente entre 1924 et 1929 pour dépasser 40 % des dépenses publiques.¹³³² Quatre protocoles annexes signés le 25 mars 1924 concernant entre autres l'emploi des fonctionnaires britanniques aux postes supérieurs de direction précisent que « tous les frais découlant de ces dispositions [sont] à la charge de l'Iraq. »¹³³³

3.1.3.1.2 Application de la politique d'austérité budgétaire en conséquence de l'exercice du droit de succession de la dette ottomane

Une source supplémentaire de dépenses à la charge de l'Iraq concerne l'arbitrage final des dispositions financières du Traité de Lausanne de 1923 en vertu desquelles le

¹³²⁷ Young-Vernon, « Report of the financial mission appointed by the Secretary of State for the Colonies to enquire into the financial position and prospects of the Government of Iraq », 1925 HMSO (Cmnd 2438).

¹³²⁸ Schuckburgh's Minute, CO8563 23 feb. 25, CO 730/73, Iraq, 1925, Dispatches (21 Feb – 18 March).

¹³²⁹ Edward Mead Earle, « The Economic Value of the Mandated Territories in Relation to Interallied Debts », 1926 International Conciliation 11, 215.

¹³³⁰ Young-Vernon, « Report of the financial mission appointed by the Secretary of State for the Colonies to enquire into the financial position and prospects of the Government of Iraq », 1925 HMSO (Cmnd 2438), feuillet 24.

¹³³¹ *Ibid* feuillet 4.

¹³³² Government of the United Kingdom, *supra* note 1325, aux pp. 90-96.

¹³³³ Ishow, *supra* note 123 à la p 125.

fardeau de la dette publique de l'ancien Empire ottoman est divisé entre les États successeurs. Rappelons que la part iraquienne (5,5 % de la dette ottomane) s'élève à environ US\$150 millions en valeur nominale actuelle.¹³³⁴ En période de déficit commercial, la mission financière Young-Vernon estime qu'« une partie de la charge de la dette ottomane ne devrait pas être honorée. ¹³³⁵»

Afin de compenser le déficit de sa balance commerciale, l'État britannique distribue des bons du trésor iraquien sur le marché des obligations.¹³³⁶ La banque d'affaires NM Rothschild & Co., agissant pour les Agents de la Couronne, achète à partir de 1927 les anciens titres ottomans fortement réduits à £1,228,000, qui sont ensuite transférés avec intérêt au Conseil de la dette au besoin du règlement de la dette.¹³³⁷ La question du remboursement annuel de la dette iraquienne est réglée par l'acquisition britannique de titres obligataires ayant subi une décote importante.¹³³⁸ En vertu des termes d'échange inégal entre la Livre sterling et la Roupie indienne en circulation à Bagdad, la City de Londres achète à bas prix des obligations irakiennes et spéculé la hausse de leur valeur en raison de l'augmentation de la production pétrolière.¹³³⁹ Si la Grande-Bretagne est contrainte d'abandonner le régime des capitulations ottomanes à Lausanne, elle récupère une partie de sa mise en contrôlant les finances de la pétromonarchie iraquienne.¹³⁴⁰ Elle garantit ces nouvelles ententes financières par l'exercice de la contrainte militaire.

¹³³⁴ Burrows & Cobbin, *supra* note 1313 à la p 250.

¹³³⁵ Young-Vernon, « Report of the financial mission appointed by the Secretary of State for the Colonies to enquire into the financial position and prospects of the Government of Iraq », 1925 HMSO (Cmnd 2438), feuillet 7, dans Burrows & Cobbin, *supra* note 1313 à la p 254.

¹³³⁶ *Ibid.* à la p 247.

¹³³⁷ Files CO732/28/18 and T161/247, the UK National Archives.

¹³³⁸ Burrows & Cobbin, *supra* note 1313 à la p 259.

¹³³⁹ La production pétrolière iraquienne atteindra plus de quatre milliards de tonnes en 1936. Longrigg, *supra* note 120 aux pp. 478-79.

¹³⁴⁰ Voir Marian Kent, « Great Britain and the End of the Ottoman Empire 1900-23 », dans Marian Kent (dir.) *The Great Powers and the End of the Ottoman Empire*, Londres, Frank Cass, 2005, 165.

3.1.3.2 Effets sociopolitiques de l'administration indirecte des territoires occupés

3.1.3.2.1 Militarisation des territoires occupés

La Puissance mandataire établit en Iraq une pétromonarchie militaro-fiscale appuyée par les escadrons aériens de la R.A.F. Le territoire est militarisé et contrôlé par l'appareil militaire britannique qui y construit des bases permanentes.¹³⁴¹ Durant la période du mandat, la RAF établit des bases aéroportuaires dans chacune des trois anciennes provinces ottomanes, soit à Mossoul, à Hinaidi (proche de Bagdad) et à dix kilomètres de Bassora.¹³⁴² D'après le Général en chef de l'Armée de l'air, la présence de l'aviation britannique en Iraq est nécessaire pour protéger les gisements pétroliers à exploiter par les compagnies occidentales, au détriment des Russes.¹³⁴³ L'aviation contribue également à briser toute velléité de résistance kurde et chiite au nouveau régime minoritaire.¹³⁴⁴ Avec la construction des bases militaires permanentes, l'Iraq devient enfin un maillon dans la chaîne aéroportuaire de l'Empire qui relie l'Égypte au sous-continent indien.¹³⁴⁵

3.1.3.2.2 Militarisation des populations occupées

Pour assurer la sécurité du régime minoritaire hachémite, la Puissance mandataire établit un bureau d'empreintes digitales en 1921.¹³⁴⁶ Aussi, forte de son expérience passée, l'élite administrative et militaire de l'Empire ottoman est remobilisée, après avoir été déchue de ses fonctions en 1919 durant la période déconstituante. Par conséquent, les quelque 600 officiers arabes de la garde ottomane reconduits dans la nouvelle administration iraquienne contribuent à réprimer la fronde populaire contre

¹³⁴¹ Cox, *supra* note 1105; Keith Jeffery, « Sir Henry Wilson and the Defence of the British Empire, 1918–22 », 1977 *Journal of Imperial and Commonwealth History* 5:3, 270 à la p 286.

¹³⁴² Silverfarb, *supra* note 49 à la p 23.

¹³⁴³ Memorandum by the air ministry, Nov. 1929, AIR 9/14, folio 40.

¹³⁴⁴ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 24.

¹³⁴⁵ Voir Sluglett, *supra* note 1097 Chap. 7: « Defence and Internal Security: The Role of the Iraq Army and the RAF », aux pp. 182 et suiv.

¹³⁴⁶ Rosie Llewellyn-Jones, « The British Raj and the British Mandate in Iraq », 2015 *Asian Affairs* 46:2, 270 à la p 278.

le système de taxation généralisée.¹³⁴⁷ « Donc, afin de prévenir des troubles, ces officiers furent réintégrés dans l'armée, ce qui présageait un sombre avenir pour le pays, car l'État sera progressivement contrôlé par les militaires.¹³⁴⁸ » La concentration de pouvoirs entre les mains d'une faction de militaires, de notables et de propriétaires terriens a pour conséquence d'accentuer la discrimination ethnique et confessionnelle au sein de la société iraquienne en construction.

La période de reconstruction sous occupation britannique coïncide avec l'émergence d'une noblesse d'État, pour qui un poste dans l'administration devient un moyen d'acquérir des titres de propriété tout en évitant de s'acquitter de ses obligations fiscales.¹³⁴⁹ Aussi, considérant que trois cinquièmes des terres arables sont encore propriété de l'État, les élites politiques succombent au népotisme en cédant des titres d'exploitation du domaine public aux cadres du régime. Une politique oligarchique des grands domaines se met progressivement en place. Le régime minoritaire hachémite renforce la culture patrimoniale des fonctions publiques et la rente de situation des officiers d'État.¹³⁵⁰ Nous verrons que cet héritage postcolonial aura une incidence sur la transformation économique de l'Iraq sous mandat d'administration états-unienne.

En effet, les transferts de droit capitulaires de l'Empire ottoman au Royaume d'Iraq ont une résonance particulière aujourd'hui, car l'occupant états-unien fonde son projet de reconstruction économique du territoire iraquien sur un régime d'immunités juridiques semblable à celui des Britanniques. En contrôlant les procédures de transition constitutionnelle et en souscrivant des obligations internationales au nom

¹³⁴⁷ Voir Tripp, *supra* note 53 à la p 45.

¹³⁴⁸ Ishow, *supra* note 123 à la p 109.

¹³⁴⁹ Les réformes fiscales de 1931 et 1932 créent des niches fiscales au bénéfice des grands propriétaires et au détriment des cultivateurs locataires et les petits paysans. Entre 1921 et 1932, date de l'accession à l'indépendance iraquienne, la taxe foncière passe de 25 à 10 % des revenus publics. Voir Tripp, *supra* note 53 à la p 69.

¹³⁵⁰ Judith Yaphe, « Tribalism in Iraq, the Old and the New », 2000 *Middle East Policy* 7:3, 51; Mounira M. Charrad, « Central and local patrimonialism state-building in kin-based societies », 2011 *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 636:1, 49.

de l'Iraq, les Puissances tutélaires approprient pour le compte d'intérêts étrangers les avoirs nationaux. En miroir au Traité bilatéral de 1921, le Gouvernement des États-Unis agit par voie conventionnelle pour garantir les privilèges, immunités et avantages des contractants privés sur le sol iraquien. Sous prétexte d'assurer, comme au temps du mandat, la « sécurité » nationale et internationale, l'occupant adopte des lois transitoires bénéficiant aux investisseurs étrangers, et fait jouer le levier de la dette publique pour imposer, comme en 1925, des mesures de libéralisation et d'austérité budgétaire.

Alors que la Puissance mandataire avait en son temps contribué à la création d'un régime pétrolier militaro-fiscal, l'administration d'occupation états-unienne radicalise la logique postcoloniale en transformant l'État iraquien en zone extractive quadrillée par des sociétés mercenaires. La tutelle en Iraq repose sur l'idéologie de la libéralisation marchande, débarrassé des contraintes bureaucratiques d'État.

3.2. Pouvoir reconstituant indirect secondaire internationalisé

Examinons, sur le modèle des sections précédentes, le fondement (3.2.1), l'exercice (3.2.2), puis les effets (3.2.3) de l'administration indirecte états-unienne.

3.2.1 Fondement de l'internationalisation du pouvoir reconstituant indirect

La succession d'État iraquien sous occupation militaire est la synthèse des rapports de force entre le régime général des Nations Unies d'une part, et le régime particulier de l'occupant d'autre part. La Puissance occupante exerce le pouvoir reconstituant indirect sur le territoire iraquien à titre de Puissance administratrice constatée par le Conseil de sécurité des Nations Unies (CSNU). Si le CSNU impose des obligations internationales à l'occupant en vertu de la Charte de l'ONU et des Conventions de Genève, les États-Unis étendent unilatéralement leurs compétences juridictionnelles pour transformer l'économie des territoires occupés selon les principes de *lex mercatoria lex specialis*. Selon le principe de *lex specialis derogat legi generali*, la

doctrine juridique des États-Unis crée un régime de non-droit international public au nom de l'autonomie de la sphère économique vis-à-vis du politique.¹³⁵¹ Comme à l'époque du mandat britannique, l'appropriation économique se fonde sur une interprétation extensive des pouvoirs de transformation économique des territoires occupés (3.2.1.1). Celle-ci permet par la suite à l'occupant de s'approprier la transition constitutionnelle (3.2.1.2).

3.2.1.1 Fondement de droit international

L'ONU ne cautionne pas directement la transformation radicale du droit iraquien par la Puissance occupante, mais cette dernière interprète sa délégation de pouvoirs en contradiction avec le régime général d'occupation.¹³⁵² Tout d'abord, le Conseil de sécurité, par le truchement de sa Résolution 1483 (22 mai 2003), constate que l'APC administre le territoire et lui demande de le faire « dans l'intérêt du peuple iraquien. ¹³⁵³ » L'autorité occupante a le devoir de « promouvoir le bien-être de la population iraquienne en assurant une administration efficace du territoire », et d'œuvrer « à la création et au rétablissement d'institutions nationales et locales permettant la mise en place d'un gouvernement représentatif. ¹³⁵⁴ » Ce faisant, sans légaliser l'agression (*jus ad bellum*), le Conseil de sécurité « fournit à l'occupation de l'Iraq [jus in bello] une base juridique ¹³⁵⁵ ». Sur le fondement de cette résolution, le Gouvernement états-unien se donne la mission de « restaurer la sécurité et la stabilité » du territoire occupé et de « faciliter le redressement économique, la reconstruction soutenable et le développement. ¹³⁵⁶ » L'occupant adopte une

¹³⁵¹ Voir Anne-Marie Slaughter, *A New World Order*, 2004, Princeton University Press.

¹³⁵² Voir Vaughan Lowe, « The Iraq Crisis: What next? », 2003 ICLQ 52 à la p 859.

¹³⁵³ S/RES/1483 (2003) du 22 mai 2003.

¹³⁵⁴ S/RES/1483, 23 mai 2003, § 4 et 8.

¹³⁵⁵ Voir Anne Lagerwall, *Le principe ex injuria jus non oritur en droit international*, Bruylant, 2016 à la p 413.

¹³⁵⁶ US Office of Management and Budget, « Report to Congress Pursuant to Section 1506 of the Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act, 2003 (Public Law 108-11) », Washington D.C., June 2003, 2.

interprétation économique de la formulation générale de la Résolution pour justifier ses transferts de droit économique.

Comme les Britanniques avaient instrumentalisé les organes de la SDN pour instaurer une monarchie hachémite protectrice de leurs intérêts, les États-Unis prétendent utiliser les Résolutions du Conseil de sécurité pour les substituer aux Règlements de La Haye et au droit de Genève en tant que sources du droit international applicable à la situation d'occupation.¹³⁵⁷ À la manière de la Puissance mandataire originaire, la Puissance administratrice secondaire altère le régime juridique du territoire occupé, avant la signature d'un accord de paix.¹³⁵⁸ Elle substitue à l'effectivité du *jus in bello* sa fiction juridique de *jus post bellum*. En période de conflit armé international intériorisé, alors que de nombreuses milices organisent la résistance, l'occupant s'attribue, avant la fin des hostilités, des pouvoirs de législation et de reconstruction économique qui outrepassent les compétences qui lui sont conférées par le droit humanitaire en vigueur.

Certains hauts fonctionnaires des Nations unies, tels que le Canadien David Malone, concluent que l'Iraq présente le cas d'une instrumentalisation géostratégique du Conseil de sécurité par ses membres permanents, en l'espèce les États-Unis et le Royaume-Uni.¹³⁵⁹ Le Conseil de sécurité est sollicité pour constater *ex post facto* des politiques générales de transformation économique du territoire, qui sont contraires au droit des Traités.¹³⁶⁰ Bien que la Résolution 1483 souligne l'applicabilité des règles conventionnelles du Droit International Humanitaire en Iraq¹³⁶¹, l'occupant substitue au droit dans la guerre un régime dérogatoire fondé sur les appels onusiens à

¹³⁵⁷ Voir Arato, *supra* 31 à la p 193.

¹³⁵⁸ Voir ICJ Rep 1971 p. 16, 294 (Opinion dissidente du Juge Fitzmaurice) cité dans James Crawford, *The Creation of States in International Law*, Oxford University Press, 2006 à la p563.

¹³⁵⁹ David Malone, *The International Struggle over Iraq*, Oxford, Oxford University Press, 2006, note 10 à la p 19.

¹³⁶⁰ *Ibid.*

¹³⁶¹ Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/RES/1483 (2003), para 5.

la « reconstruction économique ¹³⁶² » du pays : là encore, comme sous le mandat britannique, le droit des contrats prime sur le droit international public.

Dans le contexte de la reconstruction nationale appelée de ses vœux par le CSNU, toute résistance à l'occupation est criminalisée. La résistance est disqualifiée par la Résolution 1511 du CSNU du 15 octobre 2003 qui caractérise la lutte armée de « terroriste ». ¹³⁶³ La communauté des États représentés au Conseil de sécurité refuse de reconnaître la revendication des ressortissants irakiens à l'autodétermination au moyen de la lutte armée. La « tutelle carcérale ¹³⁶⁴ » de l'Irak est confirmée par la lettre de la résolution 1546 du 8 juin 2004 qui lui attribue une « souveraineté sous surveillance ¹³⁶⁵ ». Cette souveraineté est en effet conditionnelle au maintien du « soutien politique, militaire et économique des États-Unis pour l'Irak, à la volonté politique du gouvernement irakien et aux progrès qu'il entreprend dans ce domaine. ¹³⁶⁶ »

Le Conseil de sécurité estime que la capacité de l'Irak à exercer sa souveraineté est limitée et nécessite le prolongement de la présence des forces occupantes et de l'autorité administrative états-unienne. Le §9 de la Résolution 1546 note que « c'est à la demande du nouveau Gouvernement intérimaire de l'Irak que la force multinationale est présente dans le pays et renouvelle en conséquence l'autorisation qu'il a donnée à la force multinationale sous commandement unifié [...]. ¹³⁶⁷ » Comme la Grande-Bretagne en 1920, l'occupant états-unien initie le processus reconstituant indirect en période de conflit armé, alors que 140 000 soldats de la

¹³⁶² Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/RES/1483 (2003), para 8. Voir aussi le précédent de la Résolution 1035 du Conseil de sécurité des Nations unies confiant en 1995 un programme de reconstruction économique à la Mission des Nations Unies en Bosnie-Herzégovine : SC Res. S/RES/1035 (1995).

¹³⁶³ Résolution 1511 para. 14.

¹³⁶⁴ Gerry Simpson, *Great Powers and Outlaw States - Unequal Sovereigns in the International Legal Order*, Cambridge University Press, 2004 à la p 343.

¹³⁶⁵ Alexandra de Hoop Scheffer, *Hamlet en Irak*, CNRS Éditions, 2007 à la p 124.

¹³⁶⁶ *Ibid*, à la p 125.

¹³⁶⁷ S/RES/1546(2004), § 9.

coalition sont stationnés sur le territoire.¹³⁶⁸ Dans une confusion de régimes, la *violence fondatrice de droit* de l'occupant est renforcée par la criminalisation de la *contre-violence destructrice de droit* des populations assiégées.

De la même façon que la SDN avait donné un vernis juridique à l'exploitation des populations sous mandat, l'ONU légitime la répression au nom de la reconstruction. Un régime transitoire entre alors en vigueur sous l'autorité d'un gouvernement iraquien intérimaire nommé par la Puissance occupante. En vertu du Chapitre VII de la Charte des Nations unies, le Conseil de sécurité

appuie la formation par le peuple iraquien, avec l'aide de l'Autorité et en collaboration avec le Représentant spécial, d'une administration provisoire iraquienne qui servira d'administration transitoire dirigée par des irakiens jusqu'à ce qu'un gouvernement représentatif, reconnu par la communauté internationale, soit mis en place par le peuple iraquien et assume les responsabilités de l'Autorité.¹³⁶⁹

Dans ce contexte, comme nous l'avons vu précédemment avec la composition d'un Conseil de notables par le Haut Commissaire britannique, la constitution d'un gouvernement intérimaire entretient la fiction juridique du consentement des représentants de l'État souverain aux réformes sous administration occupante.

Certes il ne s'agit là, à proprement parler, pour le Conseil de Sécurité, que de prendre acte de l'ensemble du processus engagé sous la direction des puissances occupantes, mais cette approbation vaut reconnaissance, sous certaines conditions, de la capacité de ce gouvernement à agir au nom et pour le compte de l'État iraquien.¹³⁷⁰

¹³⁶⁸ « L'ONU, tout en évitant de légaliser une opération contraire à l'esprit et à la lettre de sa Charte constitutive, [...] légitime *a posteriori* une stratégie belliciste en développant un dispositif de gestion « post-conflit » qui contribue d'une certaine manière à déresponsabiliser les États les plus interventionnistes. » Ralph Wilde & Barbara Delcourt, « Le retour des protectorats: l'irrésistible attrait de l'administration de territoires étrangers », dans Barbara Delcourt *et al.* (dir.), *La guerre d'Irak - Prélude d'un nouvel ordre international?*, P.I.E.-Peter Lang, 2004, 219 à la p 247.

¹³⁶⁹ Conseil de Sécurité des Nations Unies, S/RES/1483 (2003) au para. 9.

¹³⁷⁰ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 375.

Adoptée le 16 octobre 2003, la Résolution 1511 du Conseil de sécurité reconnaît la légitimité « souveraine » du Conseil de gouvernement mis en place par l'APC et l'invite à élaborer, *en coopération étroite avec l'APC*, un programme ainsi qu'un échéancier de rédaction d'une nouvelle constitution.¹³⁷¹ Sur le fondement des résolutions du CSNU, l'occupant extériorise la transition constitutionnelle en Iraq.

3.2.1.2 Fondement de l'occupant

Sous le régime de l'administration indirecte, les directives de l'occupant se substituent au corps constituant pour organiser la nouvelle séparation des pouvoirs. Un tel transfert de compétences « du pouvoir constituant [...] à une autorité internationale » est justifié par une situation apparente d'urgence engendrée par « l'extinction d'un système politique ayant mené au conflit ¹³⁷² », fiction qui est le résultat de l'action même de l'occupant. En raison de la carence supposée des administrés à exercer leur autonomie constitutionnelle, le pouvoir reconstituant secondaire est délégué au commandement de l'autorité internationale.

Détentrices du pouvoir reconstituant, l'APC adopte une constitution provisoire, intitulée *Loi d'administration transitoire* [« *Transitional Administrative Law* », ci-après TAL]. À l'image de la *Loi d'inspection administrative* [« *Administrative inspectorate law* »] établie sous mandat britannique en 1923, la TAL établit des normes préconstitutionnelles obligeant le Gouvernement intérimaire iraquien à se conformer aux réformes économiques de l'occupant.¹³⁷³ L'exercice du pouvoir

¹³⁷¹ S/RES/1511(2003), § 7.

¹³⁷² Line Missibah Konan, *Le transfert du pouvoir constituant originaire à une autorité internationale*, Thèse présentée et soutenue publiquement le 20 décembre 2007 à la Faculté de droit, sciences économiques, gestion de Nancy 2 à la p 108.

¹³⁷³ Line Missibah Konan, *Le transfert du pouvoir constituant originaire à une autorité internationale*, Thèse présentée et soutenue publiquement le 20 décembre 2007 à la Faculté de droit, sciences économiques, gestion de Nancy 2 à la p 30.

d'administration indirecte marque « une dépossession [...] du droit dont dispose chaque peuple de se donner librement sa constitution. ¹³⁷⁴ »

Cette « constitution provisoire » est rédigée par les membres désignés du Conseil de gouvernement et de l'Assemblée constituante de l'Iraq. L'adoption du texte final dépend du consentement de l'administrateur civil Paul Bremer. ¹³⁷⁵ Le changement de régime est la conséquence de l'intervention d'un acteur extrasystémique ou exogène qui s'arroge la compétence de déterminer les nouvelles orientations du pays. Comme à l'époque du plébiscite organisé par le Haut Commissariat britannique, l'APC entretient la fiction d'un exercice de volonté souveraine de la population d'Iraq et lui attribue l'initiative du changement de régime, en affirmant en préambule de la Loi d'administration transitoire :

Le peuple de l'Iraq, en s'efforçant de reconquérir sa liberté, usurpée par le précédent régime tyrannique [...] a déterminé qu'il doit demeurer un peuple libre gouverné conformément au principe de la primauté du droit. ¹³⁷⁶

Comme Cox avant lui, Bremer prétend obtenir l'assentiment préalable des populations occupées à la transition constitutionnelle. Ce pouvoir reconstituant est exercé indirectement, via la nomination d'un Gouvernement iraquien intérimaire, qui permet à la Puissance occupante de maintenir le contrôle sur le transfert diffus de souveraineté, et faire adopter des mesures économiques avec l'assentiment apparent de représentants locaux.

3.2.2 Exercice du pouvoir reconstituant indirect secondaire

Il est important de noter qu'à l'image du transfert de droit originaire imposé quatre-vingts années plus tôt sous mandat britannique, le transfert de droit secondaire est

¹³⁷⁴ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 88.

¹³⁷⁵ Line Missibah Konan, *Le transfert du pouvoir constituant originaire à une autorité internationale*, Thèse présentée et soutenue publiquement le 20 décembre 2007 à la Faculté de droit, sciences économiques, gestion de Nancy 2 à la p 30, n.b.p. 50.

¹³⁷⁶ Loi pour l'administration de l'Iraq pendant la période de transition, Préambule [notre traduction].

rédigé durant une période transitionnelle de crise sous l'égide de conseillers juridiques états-uniens.¹³⁷⁷ Une vague d'incidents violents, tels que l'attaque de l'ambassade des Nations unies à Bagdad le 19 août 2003, plonge les forces d'occupation dans la guerre contre-insurrectionnelle.¹³⁷⁸ Malgré l'opposition politique et armée au régime transitionnel de crise, l'APC conserve son influence sur le processus reconstituant et les réformes économiques au-delà de la période de mandat international du territoire.¹³⁷⁹ En particulier, l'élaboration d'une « loi d'administration transitoire » (3.2.2.1) soumet l'Iraq à un processus international de restructuration de la dette qui prolonge les réformes extractives imposées par l'occupant (3.2.2.2).

3.2.2.1 L'entrée en vigueur de la Loi d'administration de l'Iraq pour la période transitoire

Le pouvoir de déterminer le processus de désignation des organes de transition confère à l'occupant un avantage sur les acteurs reconstituants internes. Paul Bremer s'inspire du modèle états-unien de « caucus parlementaire »¹³⁸⁰ pour retenir la *nomination* comme mode de désignation à l'assemblée transitoire.¹³⁸¹ L'occupé, en la personne du Grand Ayatollah Sistani, qui représente la majorité des fidèles de confession chiite, s'oppose à ce mode de désignation. Toutefois, comme les Hauts Commissaires britanniques Wilson, Dobbs et Cox l'avaient fait avant lui, l'Administrateur de l'APC écarte l'option d'un suffrage universel direct à

¹³⁷⁷ Sur le travail des conseillers juridiques états-uniens en Iraq, voir Feldman, *supra* note **Erreur ! Signet non défini.**

¹³⁷⁸ Centre d'actualités de l'ONU, « Condamnant l'attentat de Bagdad, le Conseil de sécurité reste déterminé à consolider la paix en Iraq », 20 août 2003.

¹³⁷⁹ Christine Chinkin, « The Continuing Occupation? Issues of Joint and Several Liability and Effective Control », dans Phil Shiner & Andrew Williams (dir.), *The Iraq War and International Law*, Bloomsbury Publishing, 2008, 162 à la p 176.

¹³⁸⁰ Le « caucus parlementaire » est un mode d'élection par suffrage indirect qui consiste à faire élire par des Grands Électeurs des candidats parlementaires préalablement désignés par l'APC. Feldman, *supra* note **Erreur ! Signet non défini.** à la p 41.

¹³⁸¹ Voir « Section C: The Transition to Iraqi Rule », dans Fox, *supra* note 29 à la p 225.

l'Assemblée transitoire.¹³⁸² En raison de l'opposition de l'occupé au projet reconstituant de l'occupant, Bremer a recours à une loi d'administration transitoire pour prolonger l'effectivité des arrêtés de l'APC.¹³⁸³

3.2.2.1.1 L'acte préconstituant iraquien extériorisé

Un Accord est signé le 15 novembre 2003 entre l'Autorité provisoire de la coalition (non élue) et le Conseil de gouvernement nommé par celle-ci, afin d'organiser les étapes du processus reconstituant iraquien.¹³⁸⁴ L'Accord conditionne la restitution du pouvoir aux Iraquiens à l'adoption, le 8 mars 2004, de la *Loi d'administration pour l'État de l'Iraq pour la période transitoire* (communément appelée « *Transitional Administrative Law* » ou TAL). La TAL constitue le véritable acte préconstituant iraquien et organise la dépossession du pouvoir constituant au profit de l'occupant. Les élus de l'Assemblée constituante se borneront à intervenir *a posteriori* pour légitimer un processus coopté en amont par l'occupant.¹³⁸⁵

Les modalités de rédaction de la norme constitutionnelle transitoire révèlent « la limitation du pouvoir constituant originaire, mais aussi l'emprise exercée sur lui par les autorités de tutelle.¹³⁸⁶ » L'APC maintient le contrôle sur la rédaction de la TAL, « loi fondamentale contenant l'ensemble des mécanismes préconstitutionnels [ayant] exercé une véritable influence sur la Constitution définitive.¹³⁸⁷ » Adoptée le 8 mars 2004, cette constitution provisoire structure et organise « sous la haute surveillance

¹³⁸² Luizard supra 7 à la p 67.

¹³⁸³ Ali A. Allawi, *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*, New Haven: Yale University Press, 2007, aux pp. 230 et suiv.

¹³⁸⁴ Coalition Provisional Authority & Iraqi Governing Council, *The November 15 Agreement: Timeline to a Sovereign, Democratic and Secure Iraq*.

¹³⁸⁵ Noah Feldman, *What We Owe Iraq: War and the Ethics of Nation Building*, Princeton University Press, 2005 à la p 111; Line Missibah Konan, « Le transfert du pouvoir constituant originaire à une autorité internationale », Thèse présentée et soutenue publiquement le 20 décembre 2007 à la Faculté de droit, sciences économiques, gestion de Nancy 2 à la p 30, n.b.p. 50.

¹³⁸⁶ Ndjimba, supra note 30 à la p 143.

¹³⁸⁷ *Ibid.* à la p 61.

des puissances occupantes ¹³⁸⁸ » le pouvoir en Iraq du 28 juin 2004, date officielle de la « restitution de la souveraineté » à l'Iraq, au 15 octobre 2005, date d'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution de la République d'Iraq. Durant ces quinze mois, la TAL est « la loi suprême obligatoire ¹³⁸⁹ » à laquelle le Gouvernement iraquien transitoire doit se conformer, jusqu'à la formation d'un gouvernement élu en vertu d'une Constitution permanente.

Le Préambule précise :

La présente loi est établie pour régir les affaires de l'Iraq durant la période de transition jusqu'à ce qu'un gouvernement dûment élu, fonctionnant sous une Constitution permanente et légitime entre en fonction pour réaliser le processus démocratique. ¹³⁹⁰

L'APC prévoit la réunion, avant le 31 mai 2004, d'une Assemblée nationale transitoire, assumant les « pouvoirs souverains » de l'Iraq, et dont la date d'entrée en fonction est le 30 juin 2004 au plus tard. L'entrée en fonction de l'Assemblée nationale transitoire coïncide donc avec la dissolution de l'APC et du Conseil de gouvernement transitoire.

Toutefois, cette Assemblée transitoire n'exerce pas véritablement de pouvoir, car les dispositions de la TAL déterminent dans le domaine économique des réformes d'envergure qui conditionneront la vie préconstitutionnelle de l'État. La constitution d'une Assemblée transitoire sous tutelle états-unienne permet d'entretenir la fiction juridique du consentement de l'État au processus de transition constitutionnelle. Or, nous verrons au paragraphe suivant qu'en l'espèce, le Gouvernement intérimaire se résignera à adopter des réformes économiques décidées par l'occupant, avec l'appui des organisations supranationales.

¹³⁸⁸ Line Missibah Konan, « Le transfert du pouvoir constituant originaire à une autorité internationale », Thèse présentée et soutenue publiquement le 20 décembre 2007 à la Faculté de droit, sciences économiques, gestion de Nancy 2 à la p 30.

¹³⁸⁹ Loi pour l'administration de l'Iraq pendant la période de transition, Art. 3.

¹³⁹⁰ Loi pour l'administration de l'Iraq pendant la période de transition, Préambule.

L'APC précise dans la TAL que le gouvernement transitoire n'est pas élu, mais « constitué conformément à un processus de délibération et de consultations approfondies avec les différentes parties de la population iraquienne. ¹³⁹¹ » À l'instar du Haut Commissaire Cox qui nomma les membres du premier Conseil d'État hachémite, Paul Bremer prend soin de nommer directement les trente-six membres du Gouvernement intérimaire iraquien afin de garantir la poursuite des réformes économiques en cours. ¹³⁹² Le Conseil de gouvernement intérimaire est nommé le 1^{er} juin 2004 afin de mettre en œuvre les dispositions de la TAL. ¹³⁹³ Il prend ses fonctions le 30 juin 2004. ¹³⁹⁴

Puisque ce Conseil de gouvernement intérimaire n'est pas élu, mais directement nommé par l'APC, et que celle-ci dispose d'un droit de veto sur les propositions du Conseil, la transition constitutionnelle est étroitement encadrée par la Puissance occupante. ¹³⁹⁵ L'APC dispose du pouvoir de décider en dernière instance en cas de désaccord entre elle et le Conseil. En d'autres termes, l'implication états-unienne dans la désignation et l'action de l'organe en charge de mettre en œuvre la TAL permet de contrôler la transition de régime sous administration indirecte.

Enfin, la composition du Conseil de gouvernement iraquien reflète les quotas ethniques et sectaires du pays, ouvrant la voie vers la radicalisation des acteurs politiques. ¹³⁹⁶ De nombreux représentants sunnites sont interdits d'entrer en poste au Conseil de gouvernement, en raison de leur association au régime précédent. ¹³⁹⁷ Alors que la Grande-Bretagne établit un régime clientéliste sunnite au détriment des

¹³⁹¹ Loi pour l'administration de l'Iraq pendant la période de transition, Article 2.2(a).

¹³⁹² *Political Parties and Entities Law*, Coalition Provisional Authority Order No. 97, CPA/ORD/7 June 2004/97 (June 7, 2004); *The Electoral Law*, Coalition Provisional Authority Order No. 96, CPA/ORD/7 June 2004/96.

¹³⁹³ Rahim Kherad, « La souveraineté de l'Irak à l'épreuve de l'occupation », dans Dominique Maillard Desgrées Du Loû (dir.), *Les évolutions de la souveraineté*, LGDJ, 2006, 139 à la p 151.

¹³⁹⁴ Loi pour l'administration de l'Iraq pendant la période de transition, Article 2.2(a).

¹³⁹⁵ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 49.

¹³⁹⁶ Dawisha, *supra* note 288 à la p 245.

¹³⁹⁷ Voir *Disqualification from Public Office*, Coalition Provisional Authority Order No. 62, CPA/ORD 26 February 2004/62.

chiites, les États-Unis discriminent les anciens détenteurs du pouvoir sunnite au bénéfice de la majorité chiite. En conformité avec la politique des quotas de l'occupant, le Gouvernement intérimaire d'Allawi respectera la formule ethnosectaire pour attribuer les différents postes ministériels, transformant, à l'image du premier régime hachémite, la « diversité locale en identités létales ¹³⁹⁸ ».

Dans une Lettre datée du 17 mars 2004 et adressée au Secrétaire général des Nations Unies, le Président Intérimaire du Conseil de gouvernement accepte de se conformer à la TAL. ¹³⁹⁹ Dans sa Résolution 1546 du 7 juin 2004, le Conseil de Sécurité des Nations Unies reconnaît la légitimité du Conseil de gouvernement intérimaire. ¹⁴⁰⁰ Le Conseil de Sécurité affirme que le transfert de souveraineté est censé être complété au plus tard le 30 juin 2004. ¹⁴⁰¹ En conformité avec ce délai de transfert de souveraineté, l'Administrateur Paul Bremer transmet officiellement l'autorité politique au Gouvernement intérimaire le 28 juin 2004. ¹⁴⁰²

3.2.2.1.2 Continuité des réformes économiques sous administration indirecte des territoires occupés

L'entrée en vigueur de la TAL prolonge la tutelle économique extérieure, notamment en maintenant les arrêtés de l'APC en vigueur. ¹⁴⁰³ Si l'APC est formellement dissoute le 30 juin 2004, la TAL garantit, à son Article 26(c), l'effectivité des projets de libéralisation et de réforme économique de l'APC, précisant que :

Les lois, règlements, ordres et directives émis par l'Autorité provisoire de la Coalition en vertu du droit international restent en vigueur jusqu'à leur

¹³⁹⁸ Marshall Sahlins, « Iraq – The State-of-nature effect », 2011 *Anthropology Today* 27:3 à la p 26.

¹³⁹⁹ *Letter Dated 17 March 2004 from the Interim President of the Iraqi Governing Council Addressed to the Secretary-General*, U.N. SCOR, 59th Sess., Annex II, at 3, U.N. Doc. S/2004/225 (2004).

¹⁴⁰⁰ S.C. Res. 1546, U.N. SCOR, 59th Sess., 4987th mtg. at 3, U.N. Doc. S/RES/1546 (2004).

¹⁴⁰¹ S.C. Res. 1546, U.N. SCOR, 59th Sess., 4987th mtg. at 3, U.N. Doc. S/RES/1546 (2004), § 2.

¹⁴⁰² Voir Fox, *supra* note 29 à la p 227.

¹⁴⁰³ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 52.

abrogation ou leur modification par une législation dûment adoptée et ayant force de loi.¹⁴⁰⁴

La continuité est assurée par le Conseil et l'Assemblée transitoires, chargés de mettre en œuvre les réformes économiques de l'APC conformément aux directives stipulées dans la TAL.¹⁴⁰⁵ Avant de transférer la souveraineté aux représentants intérimaires irakiens, l'APC s'assure de prolonger les réformes économiques au-delà de la durée de son mandat sur le territoire occupé. Cette disposition est à lire en accord avec l'arrêté 100 de l'APC¹⁴⁰⁶ qui maintient en vigueur, sauf disposition contraire, toute législation adoptée par l'APC durant son mandat, en particulier les réformes économiques ainsi que les immunités accordées aux contractants engagés par la Puissance occupante. Ces dispositions permettent à l'APC de prolonger l'application de ses réformes au-delà de sa période d'administration internationale du territoire, et élèvent au rang de loi préconstitutionnelle un régime de redressement économique. À cet effet, la Section 1 de l'Annexe précise que le Gouvernement provisoire administre les affaires de l'Iraq en s'engageant à «promouvoir la reconstruction et le développement économique.¹⁴⁰⁷»

En vertu de la TAL, les firmes étrangères continuent de bénéficier du traitement national lorsqu'elles soumettent leur candidature à des appels d'offres de marché public. La TAL reste en vigueur jusqu'à la tenue des élections à l'Assemblée nationale permanente, le 31 décembre 2005, c'est-à-dire au-delà de l'élection – le 15 mars 2005 – d'une Convention constituante chargée de rédiger la nouvelle Constitution.

¹⁴⁰⁴ Coalition Provisional Authority, *Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period*, 8 March 2004, Article 26(c): « The laws, regulations, orders, and directives issued by the Coalition Provisional Authority pursuant to its authority under international law shall remain in force until rescinded or amended by legislation duly enacted and having the force of law. »

¹⁴⁰⁵ Coalition Provisional Authority & Iraqi Governing Council, *The November 15 Agreement: Timeline to a Sovereign, Democratic and Secure Iraq*.

¹⁴⁰⁶ CPA, Order 100, *Transition of Laws, Regulations, Orders, and Directives Issued by the CPA*, CPA/Ord/28 June 2004/100.

¹⁴⁰⁷ Loi pour l'administration de l'Iraq pendant la période de transition, Annexe, Section 1.

Avant de prononcer sa dissolution, l'APC promulgue un nombre important de Règlements et d'Ordonnances aux fins de conserver les réformes économiques du territoire occupé.¹⁴⁰⁸ Enfin, un Règlement omnibus substitue à l'APC des autorités intérimaires irakiennes qui poursuivent les réformes selon les règlements, ordonnances et arrêtés promulgués par l'APC durant son mandat d'administration du territoire.¹⁴⁰⁹ Ce Règlement est censé « faciliter la continuité du droit irakien ¹⁴¹⁰ », entretenant ainsi la confusion entre le régime d'occupation et le régime de transition constitutionnelle.

Autre manifestation du prolongement des mesures préconstituantes dans la phase transitionnelle reconstituante, l'APC maintient et révisé le Règlement No. 17, qui étend l'immunité juridictionnelle au personnel contractant de l'APC, ainsi que son champ d'application au-delà de la période d'administration de l'APC.¹⁴¹¹ Par la suite, les immunités de juridiction seront garanties par le *Status of Forces Agreement* (SOFA) de 2008, jusqu'au 31 décembre 2011. Même si l'APC cesse officiellement d'exister, l'immunité de son personnel diplomatique est assurée dans l'ordre transitionnel conformément aux obligations conventionnelles du Gouvernement intérimaire irakien.

La TAL organise la réforme transitionnelle selon le modèle fédéral de l'occupant.¹⁴¹² Elle précise en outre que toute loi non conforme aux nouvelles structures de

¹⁴⁰⁸ Voir Fox, *supra* note 29 à la p 227.

¹⁴⁰⁹ Voir *Transition of Laws, Regulations, Orders, and Directives Issued by the Coalition Provisional Authority*, Coalition Provisional Authority Order No. 100, CPA/ORD/28June 2004/100, § 1.

¹⁴¹⁰ Voir Préambule, *Transition of Laws, Regulations, Orders, and Directives Issued by the Coalition Provisional Authority*, Coalition Provisional Authority Order No. 100, CPA/ORD/28June 2004/100, § 1.

¹⁴¹¹ CPA Order 17, 27 June 2003.

¹⁴¹² Voir *Loi d'Administration Transitoire*, Article 4: « The system of government in Iraq shall be republican, federal, democratic, and pluralistic, and powers shall be shared between the federal government and the regional governments, governorates, municipalities, and local administrations. » Coalition Provisional Authority, *Law of Administration for the State of Iraq for the Transitional Period* (Mar. 8, 2004), en ligne: < <http://www.iraqcoalition.org/government/TAL.html> >

gouvernement promulguées par l'occupant sont suspendues.¹⁴¹³ « Le Gouvernement provisoire doit, à tout moment, respecter les obligations relatives à la période de transition ¹⁴¹⁴», c'est-à-dire la TAL et les cent décrets de l'APC promulgués durant la période précédente d'administration directe. La TAL limite sévèrement les pouvoirs du Gouvernement transitoire dans ses relations extérieures et rappelle que « le gouvernement s'abstiendra de prendre des décisions affectant le destin de l'Iraq au-delà de la période de transition. ¹⁴¹⁵» Une clause en annexe nous intéresse ici plus particulièrement :

Le gouvernement provisoire représente l'Iraq dans les relations extérieures, mais ses pouvoirs concernant la conclusion d'accords internationaux ne concernent que les relations diplomatiques de l'Iraq, l'aide et les prêts internationaux, et *la dette souveraine de l'Iraq*.¹⁴¹⁶

En conformité avec ces dispositions, le Gouvernement intérimaire iraquien conclut au nom de l'État iraquien une série d'engagements internationaux à portée générale, notamment en matière de restructuration de la dette, entre le 1^{er} juin 2004 et le 15 octobre 2005, date de ratification de la nouvelle Constitution iraquienne. Un des engagements concerne la libéralisation progressive de l'industrie pétrolière. En août 2004, le Gouvernement intérimaire d'Allawi préconise, dans ses directives au Conseil suprême pour la politique énergétique de l'Iraq, l'adoption d'un cadre législatif qui désengage l'État du secteur pétrolier, en prévoyant notamment la privatisation partielle de la Compagnie nationale pétrolière iraquienne.¹⁴¹⁷ Ce projet de loi favorisant l'investissement étranger dans l'industrie des hydrocarbures sera bloqué par le Parlement élu.¹⁴¹⁸ Néanmoins, d'autres engagements économiques à long terme

¹⁴¹³ *Ibid* art. 27(B).

¹⁴¹⁴ Loi pour l'administration de l'Iraq pendant la période de transition, Annexe, Section 2.

¹⁴¹⁵ *Ibid* Section 1.

¹⁴¹⁶ *Ibid* Section 2.

¹⁴¹⁷ Voir Harith Al Dabbagh, « Le cadre juridique des investissements étrangers en Irak », 2009 *Revue Juridique et politique des États francophones* 3, 669.

¹⁴¹⁸ Voir Michael Klare, « The failed mission to capture Iraqi oil », *Information Clearing House*, 2005.

sont souscrits par le Gouvernement de transition en contrepartie de la réduction de la dette publique.

3.2.2.2 Restructuration de la dette souveraine de l'Iraq

La TAL organise le transfert des compétences de souveraineté économique et financière à des organisations internationales, telles que le Club de Paris et le FMI. Comme à l'époque mandataire organisant la succession d'État en matière de dette ottomane, la restructuration de l'endettement public est une contrainte supplémentaire pesant sur le Gouvernement intérimaire et la population, qui permet à l'occupant de poursuivre les efforts de libéralisation du territoire. Examinons les caractéristiques de la dette iraquienne (3.2.2.2.1), avant de considérer les conditions de sa restructuration sous administration indirecte du territoire (3.2.2.2.2).

3.2.2.2.1 Caractéristiques de la dette souveraine iraquienne

La dette héritée du régime baasiste de Saddam Hussein est constituée d'un panier de dettes bilatérales, multilatérales et commerciales. Dépendamment des grilles d'évaluation retenues, son total fluctue entre US\$125 et US\$400 milliards.¹⁴¹⁹ Le *Center for Strategic and International Studies*¹⁴²⁰ estime que la dette iraquienne s'élève en 2003 à US\$383 milliards répartis comme suit : US\$100 milliards de dette extérieure; US\$199 milliards de dette encourue pour rembourser les créiteurs à titre de compensation pour les dommages occasionnés durant la Première Guerre du Golfe¹⁴²¹; US\$28 milliards à l'Iran pour dommages de guerre;¹⁴²² et US\$57 milliards d'obligations commerciales pour les promesses d'achat de biens et de services sous le

¹⁴¹⁹ Zedalis, *supra* note Erreur ! Signet non défini. à la p 4.

¹⁴²⁰ Voir Frederick D. Barton & Bathsheba N. Crocker, « A Wiser Peace: An Action Strategy for a Post-Conflict Iraq », Center for Strategic and International Studies, 23 janvier 2003.

¹⁴²¹ Organe subsidiaire du Conseil de sécurité de l'ONU, la Chambre de Compensation a distribué le 25 juillet 2013 un montant de \$1.03 milliards au Gouvernement du Koweït à titre d'indemnités de guerre dues par l'Iraq. Voir en ligne : < <http://www.uncc.ch/ataglace.htm> >.

¹⁴²² Voir Abbas Alnasrawi, « Oil, sanctions, debt and the future », 2001 Arab Studies Quarterly 23:4 à la p 12.

régime baasiste, principalement dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications.¹⁴²³ 90 % de ces promesses d'achat furent souscrites avec des compagnies publiques et privées russes.¹⁴²⁴ Environ 60 % du montant des emprunts commerciaux et obligations constituent les intérêts de la dette.¹⁴²⁵ Le FMI estime en 2004 que la dette s'élève à \$125 millions, soit sept fois le volume du PIB.¹⁴²⁶ L'Iraq a contracté ses dettes auprès de soixante États et plus de six cent institutions privées.¹⁴²⁷ Un tel volume de dette cumulée mérite qu'on s'attarde sur la question de son redressement.

De décembre 2003 à janvier 2004, les États-Unis, sous l'impulsion de l'Ambassadeur James Baker, incitent les créanciers du Club de Paris à effacer la dette iraquienne en contrepartie d'une ouverture du marché public iraquien aux investissements étrangers. Les conseillers de l'administration états-unienne estiment que la sécurité des investissements étrangers ne peut être raisonnablement garantie que par un assainissement des comptes publics.¹⁴²⁸ Les États-Unis font donc pression sur les principaux créanciers de l'Iraq que sont la Russie, la France, l'Allemagne, le Koweït et le Japon, pour annuler la majorité de leurs créances.¹⁴²⁹ Les représentants états-unis au Club de Paris sont accompagnés de représentants du Gouvernement intérimaire. Le nouveau ministre des Finances iraquien, Abdul al-Mahdi, se présente devant les créanciers réunis au sein du Club de Paris pour demander une réduction de 95 % de la dette iraquienne et le rééchelonnement du remboursement de la dette

¹⁴²³ Voir Zedalis, *supra* note **Erreur ! Signet non défini.** à la p 6.

¹⁴²⁴ Voir Frederick D. Barton & Bathsheba N. Crocker, « A Wiser Peace: An Action Strategy for a Post-Conflict Iraq », Center for Strategic and International Studies, 23 janvier 2003 à la p 4.

¹⁴²⁵ Voir Zedalis, *supra* note **Erreur ! Signet non défini.** à la p 13.

¹⁴²⁶ IMF, *Iraq: Macroeconomic Assessment*, Washington, D.C.: October 21, 2003.

¹⁴²⁷ Joanna Chung & Stephen Fidler, « Restructuring under fire: why Iraqi debt is no longer a write-off », *Financial Times*, July 17, 2006.

¹⁴²⁸ Voir Alex Skorecki. « Iraq Debt Levels Cannot Be Sustained », *Financial Times* (Londres), 6 février 2004 à la p 45.

¹⁴²⁹ Kevin H. Anderson, « International Law and State Succession: A Solution to the Iraqi Debt Crisis? », 2005 *Utah L. Rev.* 401 à la p 434.

reconsolidée sur une période de 23 ans.¹⁴³⁰ La délégation iraquienne justifie l'ampleur de la réduction suggérée en arguant que si l'Iraq ne reçoit pas un allègement substantiel de sa dette souveraine, le fardeau du service de la dette sera reflété dans le prix du baril de pétrole et nuira ainsi aux intérêts des membres du Club de Paris. Il serait bien plus avantageux pour les membres du Club de Paris de participer, en échange de l'effacement de la dette iraquienne, à la reconstruction de l'économie iraquienne sous la forme de partenariats commerciaux. La restructuration de la dette devient ainsi une priorité du Conseil de gouvernement intérimaire, épaulé par la Puissance occupante. Au terme de la réunion, le Club de Paris concède au Gouvernement iraquien l'annulation de la majorité de ses créances en vertu du programme de redressement budgétaire conclu avec le Fonds Monétaire International le 29 septembre 2004.¹⁴³¹

Le mandat de restructuration de la dette est attribué aux banques et milieux d'affaires états-uniens. Sur la durée des négociations entre 2003 et 2006, le Gouvernement iraquien reverse entre \$120 et \$150 millions en frais de service aux compagnies étrangères, dont \$65 millions aux banques d'investissement *JP Morgan* et *Citibank*.¹⁴³² En 2003, deux agences états-uniennes, l'une de conseil juridique – *Cleary Gottlieb Steen & Hamilton* –, et l'autre d'audit – *Ernst & Young* – sont chargées de présenter à l'APC un rapport préliminaire sur la question de la restructuration de la dette.¹⁴³³ Toutefois, en raison du volume et de la variété des créances à l'étude, la restructuration est scindée en quatre. *Citigroup* et *JP Morgan* se concentrent sur le volume des dettes commerciales, *Lazard Frères* examine les dettes bilatérales dues aux Gouvernements créditeurs du Club de Paris Club, tandis que

¹⁴³⁰ Special Inspector, *supra* note 66 à la p 89; John B. Taylor, *Global Financial Warriors: The Untold Story of International Finance in the Post-9/11 World*, New York, W.W. Norton, 2007.

¹⁴³¹ Club de Paris, Communiqué de presse – « Accord de restructuration de dette entre le Club de Paris et la République d'Iraq », 21 novembre 2004 en ligne :

< <http://www.clubdeparis.org/fr/communications/press-release/irak-21-11-2004> >.

¹⁴³² Del Castillo, *supra* note 333 à la p 111.

¹⁴³³ Joanna Chung & Stephen Fidler, « Restructuring under fire: why Iraqi debt is no longer a write-off », *Financial Times*, July 17, 2006.

Houlihan Lokey Howard & Zukin se concentre sur les dettes bilatérales contractées auprès des États non membres du Club de Paris, alors que les dettes contractées auprès des monarchies du Golfe sont traitées au niveau politique.¹⁴³⁴

Au terme des enquêtes, il est précisé que l'Iraq doit plus de \$48 milliards aux 19 États du Club de Paris. Puis, le 21 novembre 2004, les États-Unis et l'Iraq obtiennent du Club de Paris, avec l'appui du Canada et de la Grande-Bretagne, un rééchelonnement progressif de la dette dont le montant révisé de \$38,9 milliards est réduit de 80 %.¹⁴³⁵ La réduction de la dette est censée stimuler la relance économique en attirant les investisseurs étrangers. En raison du faible montant de ses créances avec l'Iraq (\$5 milliards), le Gouvernement des États-Unis fait pression sur les principaux créanciers du Club de Paris que sont le Japon, la Russie, la France et l'Allemagne, contraints d'effacer 80 % de leurs créances après dix jours de négociations à Paris sous la pression diplomatique de James Baker.

3.2.2.2.2 Conditionnalités du rééchelonnement de la dette souveraine iraquienne

Le Club de Paris conditionne l'effacement de 80 % de l'ardoise de la dette à la mise en place d'un programme macroéconomique d'ajustement structurel piloté par le FMI.¹⁴³⁶ Comme à l'époque mandataire, la question du remboursement de la dette devint un levier de gestion de l'État qui permet de restructurer et de libéraliser son économie extractive. Le programme d'ajustement structurel du FMI impose la levée des barrières tarifaires et fiscales à l'investissement étranger, ainsi qu'une politique

¹⁴³⁴ *Ibid.*

¹⁴³⁵ Voir le communiqué de presse du Club de Paris, « Accord de restructuration de dette entre le Club de Paris et la République d'Iraq », 21 novembre 2004, en ligne :

< <http://www.clubdeparis.org/fr/communications/press-release/irak-21-11-2004> >; voir également U.S. Congressional Research Service Report for Congress, « Iraq: Debt Relief », RS21765, March 11, 2005.

¹⁴³⁶ Le programme de réforme implique le passage à une économie de marché et à une libéralisation des prix. Voir IMF Mission Chief for Iraq Lorenzo Perez, « Statement on the International Monetary Fund's Staff Macroeconomic Assessment of Iraq to the International Donors' Conference for the Reconstruction of Iraq », (Oct. 23, 2003), en ligne sur le site du FMI: < <http://www.imf.org/external/np/dm/2003/102303.htm> >.

non discriminatoire à l'égard des entrepreneurs étrangers.¹⁴³⁷ L'accord sur la dette en l'absence d'autorité librement élue par le peuple iraquien a ainsi engagé pour les décennies à venir l'État iraquien sous occupation à respecter une série de réformes économiques nationales d'envergure.

Le Club de Paris conditionne la réduction de la dette iraquienne à des réformes nationales d'envergure, telles que la libéralisation du cadre juridique des investissements. Le Club de Paris détaille trois étapes de traitement de la dette iraquienne « permettant d'assurer [sa] soutenabilité à long terme¹⁴³⁸ » :

1. Une première réduction de 30 % est conditionnée à la mise en place d'un mécanisme d'aide d'urgence post-conflit (AUPC) totalisant US\$435.1 millions. Ces sommes sont destinées à couvrir le déficit de la balance des paiements durant la période de septembre 2004 à décembre 2005.¹⁴³⁹ Ce prêt facilite la négociation d'un accord de restructuration de la dette qui constitue la deuxième étape. En septembre 2004, le Conseil d'Administration du FMI approuve l'attribution d'une *Aide d'urgence post-conflit*¹⁴⁴⁰ pour un montant total de \$436,3 millions de dollars, qui vise à équilibrer la balance des paiements et à lancer un programme économique d'ouverture commerciale.¹⁴⁴¹ L'intervention du FMI vise à maintenir la stabilité du taux de change et à maîtriser l'inflation. Cette initiative destinée à réviser en profondeur le système économique iraquien via des réformes structurelles intervient avant que le transfert de souveraineté à un gouvernement librement élu n'ait lieu.

¹⁴³⁷ Voir Del Castillo, *supra* note 333 à la p 201.

¹⁴³⁸ Communiqué de presse du Club de Paris, « Accord de restructuration de dette entre le Club de Paris et la République d'Iraq », 21 novembre 2004 en ligne :

< <http://www.clubdeparis.org/sections/communication/archives-2004/irak6017/viewLanguage/fr/downloadFile/PDF/CpIrak21nov04.pdf> >

¹⁴³⁹ Voir FMI, « Executive Board Approves US\$436.3 Million In Emergency Post-Conflict Assistance to Iraq », Communiqué de presse, 29 Septembre 2004, en ligne :

< www.imf.org/external/np/sec/pr/2004/pr04206.htm >.

¹⁴⁴⁰ Fonds monétaire International, *Iraq: Use of Fund Resources—Request for Emergency Post-Conflict Assistance—Staff Report*, Washington, D.C., September 2004, Country Report No. 04/325.

¹⁴⁴¹ Fonds monétaire International, « Le FMI aide l'Irak à préparer la stabilisation de l'économie et l'allègement de la dette », 2004 Bulletin 33 :19, aux pp. 1-3.

2. L'enclenchement de la deuxième phase de réduction de 30 % de la dette est conditionné à la mise en place d'un programme macroéconomique d'ajustement structurel piloté par le FMI, qui fait l'objet d'un « Accord de confirmation » de \$700 millions, étalé sur une période de 15 mois, afin de soutenir l'économie iraquienne entre décembre 2005 et mars 2007.¹⁴⁴² Les réformes envisagées incluent la libéralisation du secteur financier iraquien, l'augmentation des capacités de crédit bancaire et le calibrage du nouveau système de pompage pétrolier.¹⁴⁴³ Le programme d'ajustement implique le passage à une économie de marché et à une libéralisation des prix.¹⁴⁴⁴ D'autre part, le FMI impose la compression budgétaire des services sociaux, l'accélération des projets de reconstruction, le contrôle des salaires et des pensions, la réduction des subventions des produits pétroliers et alimentaires, ainsi que la participation active du secteur privé.¹⁴⁴⁵

En décembre 2005, le gouverneur de la Banque centrale et le ministre des Finances irakiens signent une lettre d'intention¹⁴⁴⁶ dans laquelle ils engagent le nouveau régime à soumettre les comptes publics à l'examen des cabinets d'audit nommés par ce dernier. Un Accord de confirmation entre le Conseil d'administration du FMI et l'Iraq est conclu le 23 décembre 2005 en vue de soutenir le programme d'ajustement structurel du FMI. Totalisant 475.4 millions de Droits de tirage spéciaux (DTS)

¹⁴⁴² IMF, *First and Second Reviews Under the Stand-By Arrangement*, Washington, D.C., July 17 2005.

¹⁴⁴³ Voir IMF, « Iraq: Second Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Waiver of Applicability, Extension of the Arrangement, and Rephasing of Access - Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iraq », Country Report No. 11/75, Washington, D.C., March 2011, aux pp. 10-13.

¹⁴⁴⁴ Voir IMF Mission Chief for Iraq Lorenzo Perez, « Statement on the International Monetary Fund's Staff Macroeconomic Assessment of Iraq to the International Donors' Conference for the Reconstruction of Iraq », 23 octobre 2003), en ligne : <http://www.imf.org/external/np/dm/2003/102303.htm> >.

¹⁴⁴⁵ International Monetary Fund, « Rebuilding Economies after Conflict », in « IMF in focus », Washington, D.C.: *A Supplement of the IMF Survey*, 34 September 2005; IMF, *Annual Report*, Washington, D.C., 2006.

¹⁴⁴⁶ Voir Government of Iraq, « Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding », en ligne : <http://www.imf.org/external/np/loi/2005/irq/120605.pdf> >.

(environ US\$685 millions), l'Accord entend soumettre l'Iraq à un programme de restructuration macroéconomique d'une durée de quinze mois pour rétablir sa solvabilité.¹⁴⁴⁷ Pour devenir solvable, l'Iraq doit réduire ses dépenses publiques et réformer sa politique fiscale. Dans son rapport annuel, le FMI estime que « [d]'ici à la fin de 2006, l'Iraq projette de développer le secteur pétrolier, de réduire les subventions générales afin de réorienter les ressources ainsi libérées vers une amélioration des services publics et de renforcer les capacités administratives.¹⁴⁴⁸ »

3. Une dernière réduction de 20 % est conditionnée à l'examen trois ans plus tard, en 2008, de la politique mise en place en Iraq selon les objectifs attendus du FMI. « Ce traitement de dette permettra de réduire à 7,8 milliards de dollars le stock de dettes initial de 38,9 milliards de dollars.¹⁴⁴⁹ » Le FMI estime que cette politique de réduction graduelle a porté ses fruits, puisqu'elle a permis à l'Iraq de rétablir sa stabilité macroéconomique en période de changement de régime.¹⁴⁵⁰

Les politiques générales de restructuration de la dette convenues devant le Club de Paris ont des effets à l'extérieur de son enceinte : les dettes envers les États du Golfe qui s'élevaient à US\$30 milliards¹⁴⁵¹ sont réduites, ainsi que les dettes commerciales qui s'élevaient à US\$22.4 milliards.¹⁴⁵² Les créances commerciales relèvent du droit des contrats internationaux. C'est dans l'enceinte du Club de Londres qui regroupe les principales banques exportatrices de capitaux que s'organise, peu de temps après la réunion du Club de Paris, la négociation des dettes commerciales. À la faveur

¹⁴⁴⁷ Robert Looney, « The IMF's Return to Iraq », 2006 Challenge 49:3, 26 à la p 26.

¹⁴⁴⁸ FMI, Rapport annuel du Conseil d'administration pour l'exercice clos le 30 avril 2006: « Mettre l'économie mondiale au service de tous » à la p 68, en ligne : < <http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/2006/fra/> >.

¹⁴⁴⁹ Club de Paris, Communiqué de presse, « Accord de restructuration de dette entre le Club de Paris et la République d'Irak », en ligne : < <http://www.clubdeparis.org/sections/communication/archives-2004/irak6017/viewLanguage/fr/downloadFile/PDF/CpIrak21nov04.pdf> >.

¹⁴⁵⁰ Voir FMI, Rapport annuel, « Iraq 2013 Article IV Consultation », Juillet 2013, en ligne : < <https://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2013/cr13217.pdf> >.

¹⁴⁵¹ Voir Zedalis, *supra* note Erreur ! Signet non défini. à la p 11.

¹⁴⁵² Voir Martin A. Weiss, Congressional Research Services, Report for Congress, « Iraq: Paris Club Debt Relief », 2005, en ligne: < <http://fpc.state.gov/documents/organization/44019.pdf> > à la p 4.

d'une initiative conjointe des négociateurs britanniques *GML* et *Exotix*, les banques créditrices se regroupent au sein de l'*Iraq Creditors Club* pour réclamer collectivement le remboursement de leurs créances commerciales.¹⁴⁵³ Pour négocier le remboursement des dettes commerciales avec l'*Iraq Creditors Club*, le nouveau ministère des Finances établit en mai 2004 à Aman en Jordanie un « Bureau régional de support » pour la dette iraquienne.¹⁴⁵⁴ Au terme de deux ans de négociations, les créiteurs externes de Londres se résignent à un traitement de la dette comparable aux concessions consenties à Paris. Assisté dans sa tâche par le cabinet d'audit et d'expertise financière *Ernst & Young*, le Bureau de support parvient à conclure un rééchelonnement de sa dette commerciale avec 456 créanciers. À la fin de l'année 2006, dans son rapport annuel, le FMI constate que 96 % des dettes privées irakiennes sont révisées.¹⁴⁵⁵ Un total d'US\$19,6 milliards de dettes commerciales est ainsi réglé.¹⁴⁵⁶ US\$14 milliards de ces créances sont converties en obligations pour un montant d'US\$2,7 milliards. À l'image des obligations réduites sous le mandat et rachetées par la banque Rothschild en 1927, les émissions obligataires irakiennes obéissent à une décote de 80 % sur le modèle offert par le Club de Paris. D'après le service régional du FMI, la part de la dette publique dans le PIB est passée de 334,9 % en 2004 à 84 % en 2009 à 17,3 % en 2013.¹⁴⁵⁷ Comme nous allons le voir dans la dernière section, la réduction de la dette iraquienne a permis d'ajuster les

¹⁴⁵³ Les principales banques commerciales et financières créditrices sont *BNP Paribas*, *British Arab Commercial Bank*, *Arab International Bank-Barhein*, *Commerzbank A.G.*, *The Arab Investment Company Barhain*, *Union des Banques Arabes et Françaises*, *J.P. Morgan Chase*, *Bank of New York*, *Emergent Alternative Fund*, *Aberdeen Asset Management* et *Gramercy Advisors*. Voir Zedalis, *supra* note **Erreur ! Signet non défini.** aux pp. 12 & 18.

¹⁴⁵⁴ Voir Government of Iraq Debt Reconciliation Office en ligne : < <http://www.evidro.com/> >.

¹⁴⁵⁵ Voir FMI, « Country Report No. 07/115 26 », Mars 2006, en ligne:

< <http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2007/cr07115.pdf> >.

¹⁴⁵⁶ Voir Government of Iraq Debt Reconciliation Office, « Iraq Announces Conclusion of Commercial Debt Settlement », 18 juillet 2006, en ligne: < <http://www.evidro.com/> >.

¹⁴⁵⁷ Voir FMI, « Perspectives économiques régionales », Département Moyen-Orient et Asie Mineure, Septembre 2012 à la p12; IMF Country Report, « Iraq 2013 Article IV Consultation », Appendix III. Iraq: Debt Sustainability Analysis, Juillet 2013, p. 37.

obligations commerciales de l'Iraq en vue d'accommoder les intérêts de l'occupant et satisfaire la liberté de circulation des capitaux étrangers.¹⁴⁵⁸

3.2.3 Effets de l'internationalisation du pouvoir reconstituant indirect

3.2.3.1 Effets économiques : poursuite de la gestion opaque du Fonds de Développement pour l'Iraq

L'établissement d'un régime d'austérité budgétaire, associé au démantèlement des institutions publiques sous les arrêtés de « *débaasification* », provoque une « thérapie du choc » économique qui pousse les acteurs du processus reconstituant à considérer leurs portefeuilles ministériels comme des titres de propriété privée.¹⁴⁵⁹ Sous le système de quotas ethnoconfessionnels mis en place par la TAL, les représentants politiques du Gouvernement de transition se convertissent en « entrepreneurs sectaires.¹⁴⁶⁰ » Alors que les subventions étatiques sont coupées et que l'occupant ne rétablit pas les infrastructures électriques ou extractives détruites par la guerre, une économie informelle patrimoniale voit le jour, qui donne lieu à de nombreux détournements de la rente pétrolière.¹⁴⁶¹

Le 28 juin 2004, le Fonds de Développement pour l'Iraq est transféré au Ministère des Finances du Conseil de gouvernement intérimaire. Celui-ci poursuit la politique de gestion opaque du Fonds initiée par l'APC. Malgré la création, sous le Conseil de gouvernement transitoire d'al-Allawi, d'un Conseil Supérieur du Pétrole et du Gaz qui supervise la tarification et la commercialisation du pétrole iraquien, aucun

¹⁴⁵⁸ Voir Tai-Heng Cheng, « Renegotiating the Odious Debt Doctrine », 2007 *Duke Law and Contemporary Problems* 70:7, 8.

¹⁴⁵⁹ Ned Parker, « The Conflict in Iraq: A Ministry of Fiefdoms », *Los Angeles Times*, 2007; Phil Williams, *Criminals, militias, and insurgents: organized crime in Iraq*, Strategic Studies Institute, 2009.

¹⁴⁶⁰ Eric Herring & Glen Rangwala, *Iraq in Fragments - The Occupation and Its Legacy*, Cornell University Press, 2006 à la p 152.

¹⁴⁶¹ Patrick Cockburn, *The Occupation: War and Resistance in Iraq*, Verso, 2006 à la p 151.

mécanisme d'audit ou de comptabilité n'est établi avant février 2005.¹⁴⁶² Durant la période de transition de régime, la corruption augmente.¹⁴⁶³ Il est impossible, en raison des manquements aux procédures de contrôle, de connaître le volume d'exportation de produits pétroliers, ce qui favorise le développement de pratiques corrompues parmi les responsables du Ministère de l'énergie. Des centaines de milliers de barils de pétrole sont ainsi transportés sur le Chatt al-Arab, sous le nez de la marine états-unienne et britannique, à destination du marché noir.¹⁴⁶⁴ Le Ministère de l'énergie estime qu'en 2005 la contrebande de produits pétroliers raffinés coûte environ \$800 000 au Gouvernement d'Iraq.¹⁴⁶⁵ La corruption augmente au fil des années, les pertes en pétrole brut s'élevant à \$3 milliards par an à partir de 2006.¹⁴⁶⁶ L'*Iraq Study Group* estime que le recel de produits pétroliers atteint 180 millions de barils en 2006.¹⁴⁶⁷ Le Rapport du Bureau d'Inspecteur général estime quant à lui que la contrebande de pétrole iraquien totalise des pertes de \$15 milliards de 2004 à 2006.¹⁴⁶⁸ Une des responsables est la compagnie *Halliburton*, qui est chargée en juillet 2004 de rétablir les compteurs, mais ne juge pas opportun de réparer le système avant mars 2006.¹⁴⁶⁹ La compagnie Parsons, qui récupère le contrat, sera d'ailleurs accusée de négligences dans l'exécution du même contrat.¹⁴⁷⁰

¹⁴⁶² Voir KPMG Iraq, « Development Fund for Iraq – Statement of Cash Receipts and Payments for the Period from 1 Jan 2005 to 30 June 2005 », September 28, 2005, à la n.b.p. 3; KPMG Iraq, « Development Fund for Iraq – Management Report on Internal Controls for the Period from 1 Jan 2005 to 30 June 2005 », September 29, 2005 à la p 3; SIGIR, Quarterly Reports for Congress, January 2007.

¹⁴⁶³ Voir Paul & Nahory, *supra* note 902 à la p 87.

¹⁴⁶⁴ Iraq Oil Ministry, Office of the Inspector General, « Smuggling Crude Oil and Oil Products: Second Transparency Report », 2006 à la p 5.

¹⁴⁶⁵ *Ibid* à la p 42.

¹⁴⁶⁶ Voir les chiffres de Platt's Oilgram cités dans Philip Shishkin, « Pipeline Thefts Cripple Iraqi Oil Production », Wall Street Journal, May 25, 2007.

¹⁴⁶⁷ Voir Baker & Hamilton, *supra* note 564 à la p 22.

¹⁴⁶⁸ Special Inspector General for Iraq Reconstruction, 12th Quarterly Report, « The Year of Transition in Review », Washington D.C., January 2007 à la p 44.

¹⁴⁶⁹ « Iraq Oil Metering System Mysteriously Delayed », *Reuters*, February 9, 2006; Irwin Arieff, « Work Set on Oil Metering System », *Reuters*, March 25, 2006.

¹⁴⁷⁰ Voir Paul & Nahory, *supra* note 902 aux pp. 89 et suiv.

Durant la période de transition constitutionnelle, le Gouvernement intérimaire poursuit la politique états-unienne d'attribution du Fonds de Développement pour l'Iraq à des firmes d'armement et de sécurité privée. \$1,4 milliard de fonds publics irakiens sont transférés par la Puissance occupante au Ministère de l'Intérieur pour établir des prisons secrètes, armer et entraîner des milices confessionnelles au combat.¹⁴⁷¹ Parmi les fonds initialement destinés à la reconstruction, \$73 millions sont attribués à des opérations de détention du Ministère de l'Intérieur, menant à de nombreux traitements inhumains et dégradants de prisonniers irakiens.¹⁴⁷² Un consortium irakien proche de l'ancien exilé Ahmed Chalabi et des membres du Pentagone obtient en janvier 2004 un contrat de \$327 millions destiné à équiper l'État irakien en armement militaire, sans que ceux-ci ne soient jamais livrés.¹⁴⁷³ Le ministre de la Défense du Gouvernement intérimaire, le Général Hazem Shaalan, reçoit \$1,3 milliard du Fonds de Développement pour l'Iraq pour l'acquisition de nouveaux tanks, hélicoptères et véhicules blindés. Ces fonds sont détournés à grande échelle et placés à l'abri dans des comptes bancaires à l'étranger.¹⁴⁷⁴ Le 16 mai 2005, un mandat d'arrêt est prononcé à l'encontre du ministre Shaalan et de ses collaborateurs sur le fondement de l'enquête menée par le Bureau d'Audit irakien (*Iraqi Supreme Board of Audit*).¹⁴⁷⁵ Shaalan s'exile alors à Londres et Amman. L'ancien ministre des Finances Ali Allawi estime que durant le mandat du

¹⁴⁷¹ Special Inspector General for Iraq Reconstruction, *Quarterly Report to Congress* (January 2007); Robert E. Looney, « The Business of Insurgency: The Expansion of Iraq's Shadow Economy », 2005 *The National Interest* 67; Michael, Moss, David Rohde & Kirk Semple, « How Iraq police reform became casualty of war », 2006 *New York Times* 22; Nicolas JS. Davies, « Evidence of an American Dirty War in Iraq », 2007 *Peace Review: A Journal of Social Justice* 19:3, 435.

¹⁴⁷² Robert Perito, « Reforming the Iraqi Interior Ministry, Police and Facilities Protection Service », *US Institute of Peace*, February, 2007; Mark Sedra, « Security sector reform in Afghanistan and Iraq: exposing a concept in crisis », 2007 *Journal of Peacebuilding & Development* 3:2, 7.

¹⁴⁷³ Voir Paul & Nahory, *supra* note 902 aux pp. 94 et suiv.

¹⁴⁷⁴ T. Christian Miller, *Blood money: Wasted billions, lost lives, and corporate greed in Iraq*, Little, Brown, 2007, aux pp. 236-237.

¹⁴⁷⁵ Voir Paul & Nahory, *supra* note 902 aux pp. 94 et suiv.

Gouvernement intérimaire, \$800 millions de fonds publics irakiens sont escroqués et \$400 millions gaspillés.¹⁴⁷⁶

3.2.3.2 Effets sociopolitiques de la restructuration de la dette : conséquences sociales de la mise en place d'une politique d'austérité budgétaire

Les effets sociaux de la politique d'austérité appliquée selon les critères internationaux de redressement économique sont catastrophiques en Iraq. La dollarisation de l'économie, fondée sur l'importation de produits étrangers, accroît l'inflation, qui atteint 65 % en 2006.¹⁴⁷⁷ Si le secteur des hydrocarbures représente 95 % des ressources budgétaires de l'Iraq, il n'emploie qu'1 % de la population active, le secteur énergétique étant développé par des contractants étrangers.¹⁴⁷⁸ Le chômage pousse les hommes en âge de travailler dans les rangs des brigades et milices armées, qui leur offrent protection et salaire.¹⁴⁷⁹ Alors que la politique d'ajustement structurel du FMI encourage l'investissement étranger et l'implantation de firmes étrangères, la situation des travailleurs irakiens ne s'arrange pas. « Il s'agit en définitive d'un programme d'austérité budgétaire dans un pays où le taux d'inactivité réel de la population active atteint les 50 %.¹⁴⁸⁰ » L'État irakien doit se plier à des mesures d'austérité budgétaire et aux règles de la concurrence internationale pour attirer les capitaux étrangers. Il doit notamment démontrer aux investisseurs qu'il est en mesure d'assurer la sécurité et le rendement du capital souvent au détriment des conditions de

¹⁴⁷⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷⁷ L'inflation est en partie provoquée par l'importation massive de produits agricoles étrangers. En 2004, les importations agricoles en provenance des États-Unis s'élèvent à \$67.5 millions, soit près d'un quart des importations. L'Iraq est le premier acheteur de riz blanchi à grain long et le deuxième acheteur de blé rouge d'hiver états-uniens en 2005. Voir United States Department of Agriculture, U.S. Agricultural Programs in Iraq, Press Release, Washington D.C., August 2006

¹⁴⁷⁸ Voir le Département d'État des États-Unis d'Amérique, Bureau of Economic and Business Affairs, « Investment Climate Statement: Iraq », Février 2013, en ligne : <http://www.state.gov/e/eb/rls/othr/ics/2013/204661.htm>.

¹⁴⁷⁹ Voir Eric Herring & Glen Rangwala, *Iraq in Fragments - The Occupation and Its Legacy*, Cornell University Press, 2006; Phil Williams, *Criminals, militias, and insurgents: organized crime in Iraq*, Strategic Studies Institute, 2009; Patrick Cockburn, *The Occupation: War and Resistance in Iraq*, Verso, 2006.

¹⁴⁸⁰ Robert Looney, « The IMF's Return to Iraq », 2006 Challenge 49:3, 26 à la p 44.

travail, devenues très précaires pour les salariés des entreprises publiques démantelées ou privatisées.

Afin de légitimer ses prétentions économiques, l'occupant procède au montage d'une fiction juridique, celle de la transition constitutionnelle de la tyrannie au libéralisme, à laquelle il associe les acteurs locaux au nom du principe de représentation participative. Mais dans les faits, l'occupant restreint la participation politique et la liberté associative des Iraquiens. Durant la transition de régime, la censure des syndicats de travailleurs est maintenue par un Avis public au nom de la « sécurité » et de l'« ordre public ».¹⁴⁸¹ Si l'APC libéralise les échanges de capitaux, elle maintient en vigueur les lois-bâillon du régime baasiste, telles que le Décret présidentiel 150 de 1987 qui amende le Code du travail iraquien et interdit l'organisation syndicale et la grève des employés du secteur public. L'Avis public de l'APC déclare que les employés du secteur public ne sont pas autorisés à élire leurs propres administrateurs ou directeurs de personnel.¹⁴⁸² L'Avis conclut que le droit du travail sera réformé par un futur gouvernement iraquien. (En l'état, un projet de Code du travail autorisant la négociation collective a été adopté récemment, en octobre 2015.¹⁴⁸³) La raison en est que les États-Unis entendent privatiser le marché du pétrole iraquien, afin d'accommoder la signature de contrats de concession à long terme entre les conglomérats pétroliers étrangers et le Gouvernement iraquien, sans passer par la tenue de négociations collectives avec les employés du secteur public. La Fédération iraquienne des Syndicats pétroliers, qui représente plus de la moitié des travailleurs de l'industrie dans le sud de l'Iraq, s'oppose systématiquement et avec succès à la réforme du secteur extractif en période transitoire.¹⁴⁸⁴

¹⁴⁸¹ Voir Coalition Provisional Authority, « Public Notice Regarding Organization in the Workplace », Bagdad, Iraq, June 6, 2003, para. 2.

¹⁴⁸² *Ibid* para. 3.

¹⁴⁸³ Art. 6 du *Code du travail*, adopté en Assemblée parlementaire le 15 octobre 2015 à Bagdad, Iraq.

¹⁴⁸⁴ Raymond William Baker, Shereen T. Ismael & Tareq Y. Ismael (dir.), *Cultural Cleansing in Iraq: Why Museums Were Looted, Libraries Burned and Academics Murdered*, Pluto Press, 2010 à la p 19.

Toutefois, le Décret 8750 promulgué sous occupation par le régime transitoire en août 2005, conforte la mainmise des compagnies étrangères sur les sites d'extraction en limitant sévèrement le droit à la représentation syndicale, en interdisant la constitution et la collecte de fonds, l'établissement d'un régime de cotisations et le maintien des actifs.¹⁴⁸⁵ Le Gouvernement transitoire a recours aux décrets d'urgence pour s'attribuer le pouvoir de geler les fonds des syndicats et restreindre par conséquent leur liberté de mouvement et d'association.¹⁴⁸⁶ Cette tutelle de la branche exécutive sur les regroupements nationaux de travailleurs prolonge les mesures de restriction du droit syndical adoptées par l'Autorité Provisoire de la Coalition durant les premiers mois de l'occupation états-unienne.¹⁴⁸⁷

En conclusion, la transformation économique sous occupation crée un climat de répressions politique, à l'image du précédent britannique. Les syndicalistes qui organisent des mouvements collectifs de revendication aux droits salariés sont assassinés, séquestrés, limogés ou mutés.¹⁴⁸⁸ La santé et la sécurité des travailleurs dans les entreprises irakiennes se dégradent.¹⁴⁸⁹ La période d'embargo révolue, l'Irak est désormais entièrement tourné vers l'exportation de ses matières premières, au détriment des populations locales, plongées dans le dénuement et la guerre civile,

¹⁴⁸⁵ Fédération internationale des syndicats de travailleurs de la chimie, de l'énergie, des mines et des industries diverses, Communiqué de presse, « L'ICEM condamne la répression syndicale en Irak », publié le 31 août 2010 en ligne : < <http://www.industrialunion.org/fr/archive/icem/licem-condamne-la-repression-syndicale-en-irak> >.

¹⁴⁸⁶ Voir Charles Burkle *et al.*, « Health and politics in the 2003 war with Iraq: lessons learned », 2004 *The Lancet* 364:9442, 1371.

¹⁴⁸⁷ Tareq Y. Ismael & Jacqueline S. Ismael, « Whither Iraq? Beyond Saddam, Sanctions and Occupation », 2005 *Third World Quarterly* 26:4, 609 à la p 617.

¹⁴⁸⁸ World Organisation Against Torture & the International Federation for Human Rights, « New assassination of a trade union leader », Press release, Iraq, 31 May, 2006, en ligne : < <https://www.fidh.org/en/region/north-africa-middle-east/iraq/New-assassination-of-a-trade-union> >.

¹⁴⁸⁹ Stephen Zunes, « The United States in Iraq: the consequences of occupation », 2006 *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* 1:1, 57.

comme à Falloudjah et à Bassora. Au final, la conditionnalité de la dette est le levier d'intégration de l'État iraquien à l'économie mondiale, sans que la situation des travailleurs ne bénéficie de l'ouverture aux échanges commerciaux. Le tableau ci-dessous schématise l'internationalisation du pouvoir reconstituant de droit en période d'occupation militaire.

Tableau 3.1 INTERNATIONALISATION DU POUVOIR RECONSTITUANT DE DROIT

Pouvoir reconstituant	Gouvernement	Population	Territoire
Création d'État (1917-1925)	Transfert de droit monarchique parlementaire garant des intérêts de la TPC, à majorité détenue par des capitaux anglais	Régime minoritaire sunnite réprimant les insurrections assyriennes, kurdes et chiites au moyen de bases permanentes de la Royal Air Force britannique	Remembrement des anciennes provinces ottomanes en districts organisant l'acquisition de grands domaines fonciers sur lesquels les populations nomades sont sédentarisées et taxées (transfert de dette impériale à la population d'Iraq).
Succession d'État (2003-2006)	Transfert de droit libéral décentralisé garant de l'investissement direct étranger. Organisation d'une corruption extractive en période de privatisation des entreprises d'État	Régime plébiscitaire chiite réprimant l'insurrection des anciens détenteurs du pouvoir baasiste pour s'approprier la rente pétrolière et poursuivre les réformes du FMI. répression des organisations collectives de travailleurs	Constitution de fiefs patrimoniaux, résultant de la délégation de compétences en province. Fragmentation du territoire, illustré par le déplacement forcé de populations.

CHAPITRE IV

INTÉRIORISATION DU CONSTITUTIONNALISME D'OCCUPATION

Nous avons précédemment noté qu'en Iraq, la *désignation* de l'organe constituant et l'établissement d'une *procédure d'adoption* de la nouvelle constitution sont internationalisés pour inscrire la liberté de circulation des capitaux étrangers dans les normes fondamentales du régime iraquien. Du point de vue exogène, la Puissance administratrice exerce un contrôle de conformité des nouvelles normes constitutionnelles irakiennes aux engagements internationaux contractés par les représentants irakiens durant la période de transition de régime. Ce contrôle s'exerce avant tout par la *violence conservatrice de droit*, qui préserve les mesures d'administration transitoires (l'*Administrative Inspectorate Law* sous le mandat britannique; la *Transitional Administrative Law* ou TAL sous administration états-unienne¹⁴⁹⁰) dans l'ordre constitutionnel national.¹⁴⁹¹ La tutelle militaire, économique et financière de l'occupant sur le pouvoir constitué détermine les orientations économiques de l'Iraq durant les premières années du régime.¹⁴⁹²

Du point de vue endogène, la *violence conservatrice de droit* économique exercée par la Puissance occupante est confrontée à la *contre-violence destructrice du droit* interne, hostile à l'établissement du nouveau régime. Tandis que le nouveau régime sous occupation *intériorise* les contradictions sociales mises en place par l'occupant,

¹⁴⁹⁰ Voir *infra* § 3.2.2 de notre thèse.

¹⁴⁹¹ Carpentier, *supra* note 205 à la p 730.

¹⁴⁹² Pedersen, *supra* note 1076 à la p 977.

les mouvements d'opposition refusent d'accepter les transferts de droit et de coopérer avec les nouvelles institutions constituées. La singularité des sociétés irakiennes n'est pas réductible aux formes d'organisation constitutionnelle intériorisées par le pouvoir constitué originaire (4.1), puis secondaire (4.2).

4.1 Intériorisation des transferts de droit par le pouvoir constitué originaire

La création de l'État irakien illustre la thèse du constitutionnalisme d'occupation qui garantit juridiquement l'appropriation et l'exploitation des gisements par un cartel d'entreprises occidentales. Ce constitutionnalisme d'occupation met en place une pétromonarchie postcoloniale militaro-fiscale qui, dans un rapport de violence mimétique avec la Puissance mandataire, militarise durablement les rapports économiques et sociaux internes. Dépendant de l'assistance militaire mandataire pour rester au pouvoir, le régime hachémite intériorise la domination postcoloniale et exerce la *violence conservatrice du droit constitué* au profit d'intérêts étrangers. Dans l'étude de ce pouvoir constitué originaire, distinguons la période du mandat de la SDN (4.1.1) de la période d'accession à la souveraineté post-mandat (4.1.2).

4.1.1 Intériorisation de la violence conservatrice de droit durant le mandat (1924-1932)

4.1.1.1 Promulgation de la Loi organique

Si le texte de la Loi organique est rédigé dès 1921, il n'entrera en vigueur qu'en 1925. En raison des complications du mandat¹⁴⁹³, le Haut commissaire décide d'ajourner les débats constitutionnels au Parlement entre 1923 et 1924.¹⁴⁹⁴ Le retard s'explique autant par l'échec des négociations internationales à Lausanne avec la Turquie sur le statut controversé de Mossoul, que par les *fatwas* de moujtahid chiites contre la

¹⁴⁹³ Voir à ce sujet le § 3.1 de notre thèse.

¹⁴⁹⁴ Voir Sluglett, *supra* note 1097 à la p 61.

politique mandataire.¹⁴⁹⁵ Les manifestations publiques contre le Traité d'alliance anglo-iraquien galvanisent les membres de l'Assemblée constituante, à tel point que certains cheikhs abandonnent leur allégeance à la Puissance tutélaire.¹⁴⁹⁶ Confronté aux résistances nationalistes et irrédentistes au Traité anglo-iraquien et à la Loi organique, le Haut-commissaire organise le passage en force de la constitution: il déclare la loi martiale, expulse les opposants politiques, bâillonne la presse nationaliste et menace de bombarder les tribus de l'Euphrate.¹⁴⁹⁷ Craignant un vote de défiance de l'Assemblée, la Puissance mandataire alimente la menace d'une invasion turque en cas de retrait des forces d'occupation, pour contraindre l'Assemblée iraquienne à ratifier le Traité et le texte constitutionnel.¹⁴⁹⁸

La ratification parlementaire de la Loi organique, qui représente l'acte fondateur du constitutionnalisme d'occupation, est garantie par des opérations de représailles aériennes contre les populations insurgées.¹⁴⁹⁹ L'occupant ne maintient le contrôle sur la création de l'État iraquien qu'avec la prolongation des mesures de guerre.¹⁵⁰⁰ En l'occurrence, la supériorité technique de l'aviation britannique révolutionne les méthodes de coercition en neutralisant les mouvements nationalistes et chiites qui menacent à partir de 1920 d'immobiliser le pays et de raviver la flamme de l'insurrection tribale.¹⁵⁰¹

4.1.1.1.1 Signature et ratification de la Loi organique

Ayant remplacé Sir Percy Cox à la tête du Haut Commissariat le 19 janvier 1923, Henry Dobbs suspend les débats à l'assemblée « constituante » jusqu'au 24 mai 1924, puis adresse le 26 mai un ultimatum au roi Fayçal : l'assemblée est sommée de

¹⁴⁹⁵ Sluglett, *supra* note 1097 à la p 55.

¹⁴⁹⁶ Dawisha, *supra* note 288 à la p 53.

¹⁴⁹⁷ Tripp, *supra* note 53 à la p 52; Dodge, *supra* note 53 à la p 23.

¹⁴⁹⁸ Sluglett, *supra* note 1097 aux pp. 74-75. Sluglett, *supra* note 53 aux pp. 49-50.

¹⁴⁹⁹ Satia, *supra* note 276.

¹⁵⁰⁰ TNA, CO 730/120/1, Trenchard, « personal Note », June 28, 1927.

¹⁵⁰¹ Dodge, *supra* note 53 à la p 156.

ratifier le Traité et ses protocoles additionnels sans aucune modification avant minuit le 10 juin 1924.

Sous la menace des armes et dans l'urgence, Fayçal réunit l'Assemblée le 10 juin 1924 et la presse, conformément aux ordres du Haut Commissaire, de ratifier le Traité et la Loi organique avant minuit.¹⁵⁰² Soixante-neuf députés sur cent se déplacent sur invitation du Premier ministre Jafar al-Askari. Le traité et ses protocoles sont ratifiés sans modifications, par un tiers des députés seulement. La majorité d'entre eux s'opposent ou s'abstiennent de prendre part au vote.¹⁵⁰³ Bien que la contrainte exercée sur les députés irakiens grève la décision constituante intériorisée d'un vice de consentement, le vote est validé par le Haut Commissariat.

La violence fondatrice de droit organise un véritable transfert de droit britannique à l'Iraq – un « octroi de la Constitution » –, puisque la « Loi organique anglo-irakienne ¹⁵⁰⁴ » de 1924 instaure une « monarchie constitutionnelle héréditaire » (art. 2) sur le modèle constitutionnel de la Puissance tutélaire. D'après l'article 19, la souveraineté est dévolue au Roi. Celui-ci commande le pouvoir exécutif et contrôle le Conseil des ministres.¹⁵⁰⁵ L'article 26(3) stipule que le Roi est compétent pour déclarer la loi martiale et suspendre les institutions démocratiquement élues.¹⁵⁰⁶ Le roi est compétent pour ajourner, proroger ou dissoudre l'Assemblée.¹⁵⁰⁷ Le roi peut émettre, avec l'assentiment du Conseil des ministres, des ordonnances ayant force de

¹⁵⁰² « Aussi, devant le risque de voir la Grande-Bretagne favoriser la Turquie au Conseil de la Société des Nations, le gouvernement irakien de Jafar al-Askari rassembla avec beaucoup de difficulté 69 députés sur 100 de l'assemblée constituante, le 10 juin 1924. Comme prévu par l'ultimatum du haut-commissaire, l'assemblée ratifia, ce même jour, le traité avec ses protocoles sans modifications, avec 37 voix pour, 24 contre, 8 abstentions, 31 députés étant absents. » Ishow, *supra* note 123 à la p 129.

¹⁵⁰³ « [...] 37 voix pour, 24 contre, 8 abstentions, 31 députés étant absents. » *Ibid.*

¹⁵⁰⁴ Il n'est nulle mention d'une « constitution » en tant que telle, mais d'une « loi organique », euphémisme évitant l'association directe de la Grande Bretagne au processus constituant.

¹⁵⁰⁵ Voir Nigel G. Davidson, « The Constitution of Iraq », 1925 *Journal of Comparative Legislation and International Law* 7:1, 41.

¹⁵⁰⁶ Dawisha, *supra* note 288 aux pp. 16-17.

¹⁵⁰⁷ Art. 26(2) de la Constitution du Royaume d'Iraq entrée en vigueur le 21 Mars 1925, *British and Foreign State Papers*, 1926, Part I, Vol. CXXIII, London 1931, pp. 383-402.

loi.¹⁵⁰⁸ Le titre III de la Loi organique octroie des droits et privilèges constitutionnels extraordinaires au Roi (art. 40) et lui permet d'exercer le pouvoir législatif en conjonction avec le Parlement.¹⁵⁰⁹ Le Roi dispose ainsi de l'autorité pour légiférer par ordonnance. En somme, le système constitutionnel iraquien mis en place par la Puissance mandataire fait du roi « l'ultime dépositaire du pouvoir ¹⁵¹⁰ ». Or, puisque le Haut commissaire maintient le contrôle gouvernemental du Roi, la ratification de la Loi organique préserve un système de pouvoir britannique indirect, qui permet à la Puissance mandataire de poursuivre ses intérêts économiques et géostratégiques, en concluant notamment des Traités d'alliance avec le Roi.¹⁵¹¹

4.1.1.1.2 Promulgation de la Loi organique retardée pour garantir la concession pétrolière de la TPC

Malgré la ratification parlementaire de la Constitution, tout n'est pas réglé. Un problème épineux subsiste, qui concerne la concession pétrolière de la TPC. En raison de nombreuses tractations entre investisseurs étrangers¹⁵¹² qui retardent la signature d'un accord final sur la répartition des droits d'exploitation pétrolière entre actionnaires, la promulgation et la publication de la Constitution sont retardées par le Haut-commissariat britannique afin d'achever les négociations pétrolières en dehors du cadre constitutionnel. Les différends entre investisseurs et les rivalités internes à la

¹⁵⁰⁸ Art. 26(3) de la Constitution du Royaume d'Iraq, *ibid.* pp. 383-402.

¹⁵⁰⁹ Ireland, *supra* note 54 à la p 385.

¹⁵¹⁰ Faiz al As'ad, *Inhiraf al-Nidham al-Birlimani fi al-'Iraq* (« La déformation du système parlementaire en Iraq »), Bagdad: Maktabat al-Sindibad, 1984, note de bas de page 10, aux pp. 32-33, cité dans Dawisha, *supra* note 288 à la p 55.

¹⁵¹¹ Fitzsimons, *supra* note 895; Ireland, *supra* note 54 à la p 17.

¹⁵¹² De nombreuses tractations entre Shell, l'APOC, la France et la Grande Bretagne reportent la signature d'un accord final parmi les actionnaires de la TPC. Par exemple, une série de propositions de fusions-acquisitions présentées par Shell entre 1921 et 1924 sont toutes refusées par l'Amirauté, hostile à l'incursion hollandaise dans le capital anglais. Voir Voir Jones, *supra* note 147 aux pp. 671-72.

bureaucratie britannique compliquent l'accord sur l'exploitation des puits mésopotamiens et contribuent à retarder l'entrée en vigueur de la Loi organique.¹⁵¹³

L'enjeu pour les investisseurs est d'échapper à l'applicabilité de l'Article 94 de la Loi organique qui, une fois promulguée, eut astreint l'obtention de concessions pétrolières à l'assentiment préalable du Parlement iraquien.¹⁵¹⁴ L'article 94 astreint en effet l'accord d'un monopole ou d'une concession pour l'exploitation des ressources naturelles du pays à la promulgation d'une loi spéciale. Or, le Haut commissariat craint que le transfert du monopole de la TPC de l'Empire ottoman au territoire iraquien sous mandat n'essuie le refus du Parlement. La promulgation de la constitution, compétence du Roi Fayçal, est donc différée pour que la concession pétrolière bénéficie rétroactivement des dispositions de l'article 114 de la constitution, qui stipule :

Toutes les proclamations, les règlements et les lois émis par le commandant en chef des forces de Sa Majesté britannique en Iraq, le commissaire civil et le haut commissaire, et ceux délivrés par le gouvernement de Sa Majesté le roi Fayçal au cours de la période comprise entre le 5 novembre 1914 et la date d'entrée en vigueur de la présente Constitution, sont considérés comme valides à compter de la date à laquelle ils sont entrés en vigueur.¹⁵¹⁵

La suspension de l'entrée en vigueur de la Loi organique permet donc de garantir aux investisseurs occidentaux de la TPC les immunités et privilèges dérivés de la capitulation ottomane.¹⁵¹⁶ En d'autres termes, l'entente pétrolière négociée à huis clos

¹⁵¹³ Voir Jones, *supra* note 147.

¹⁵¹⁴ « Aucun monopole ou concession n'est accordé pour traiter ou utiliser les ressources naturelles de la terre, ni pour tout service public, ni pour affermer les revenus de l'État, sauf conformément à la loi, sous réserve que si la période les concernant est supérieure à huit ans, chaque cas doit faire l'objet d'une loi spéciale. » Article 94 de la Constitution du Royaume d'Iraq entrée en vigueur le 21 Mars 1925, British and Foreign State Papers, 1926, Part I, Vol. CXXIII, London 1931, pp. 383-402.

¹⁵¹⁵ Article 114 de la Constitution du Royaume d'Iraq entrée en vigueur le 21 Mars 1925, British and Foreign State Papers, 1926, Part I, Vol. CXXIII, London 1931, pp. 383-402 [notre traduction].

¹⁵¹⁶ « His Majesty the King of Iraq undertakes that he will accept and give effect to such reasonable provisions as His Britannic Majesty may consider necessary in judicial matters to safeguard the interests of foreigners in consequence of the non-application of the immunities and privileges enjoyed by them under capitulation or usage. » Article IX, Treaty of Alliance between Great Britain and Iraq », October 10, 1922.

échappe à la compétence de l'Assemblée iraquienne en raison de l'interdiction faite au Roi par le Haut Commissaire de promulguer la Constitution sans son accord explicite.

Finalement, la concession pétrolière est signée en mars 1925 entre la TPC et le Roi Fayçal.¹⁵¹⁷ Si le système des capitulations est abandonné dans les relations entre ressortissants britanniques et l'État turc à l'issue de la Conférence de Lausanne, il est préservé à l'égard de l'Iraq. Un régime d'immunité commerciale est établi sous le mandat. Une compagnie pétrolière sous présidence britannique et soutenue par la Puissance mandataire entrevoit l'occasion d'établir une concession exclusive de pétrole en Iraq en écartant toute possibilité de propriété commune avec les Iraquiens. La clause initiale de l'accord, engageant la TPC à verser à l'Iraq une rente équivalente à 20 % des bénéfices nets d'exploitation, sera retirée de la version finale du contrat. Le Gouvernement iraquien, malgré de véhémentes protestations de certains membres de cabinet, consent à retirer ses droits de 20 % en échange du versement de redevances et de la construction d'une raffinerie et d'un oléoduc.¹⁵¹⁸

L'entente prend la forme d'un accord multinational sur la base d'une rente forfaitaire de quatre shillings la tonne, où plusieurs compagnies étrangères « produisent le pétrole et s'en partagent le bénéfice selon leurs quotas respectifs. »¹⁵¹⁹ La concession couvre le territoire entier de l'Iraq à l'exception de Bassora et de la zone frontalière de Khanaqin avec l'Iran, dont les droits furent déjà transférés à l'Anglo-Persian (APOC) en 1913. L'Accord entre en vigueur le 14 mars 1925 pour une durée de soixante-quinze ans.¹⁵²⁰

¹⁵¹⁷ Voir PRO CO730/158/9/119238; Turkish Petroleum Company, Limited, Convention with the Government of Iraq, made the 14th day of March 1925, London, Blundell, Taylor & Co., 1925; Zedalis, *supra* note 34 à la p 6; Black, *supra* note 132 à la p 228; Voir Jones, *supra* note 147 à la p 671.

¹⁵¹⁸ Tripp, *supra* note 53 à la p 59.

¹⁵¹⁹ Majid, *supra* note 50 à la p 124.

¹⁵²⁰ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 94.

Les intérêts du consortium pétrolier étant assurés, le roi Fayçal est alors invité à signer et promulguer la constitution une semaine plus tard, le 21 mars 1925.¹⁵²¹ Cette promulgation tardive accrédite la thèse selon laquelle l'adoption de la constitution était subordonnée au partage des gisements pétroliers entre les puissances étrangères. Le contrôle exogène du pouvoir constituant garantit la préservation des ententes contractuelles préalablement conclues entre acteurs privés étrangers extraconstitutionnels. Le fait que l'entrée en vigueur de la constitution soit retardée pour garantir l'immunité de juridiction de la TPC établit une hiérarchie inversée par rapport au caractère premier et fondamental de la constitution.¹⁵²² En l'espèce, ce sont les accords pétroliers, constitués de capitaux étrangers, qui revêtent une importance fondamentale, et la constitution est soumise aux exigences économiques de l'occupant.

Bien que doté avantageusement en ressources naturelles, l'Iraq n'exerce aucun contrôle sur les niveaux d'exploitation ou sur le montant des redevances que lui reverse la TPC. L'accord de concession du 14 mars 1925 garantit les droits exclusifs d'exploration, de production et de transport à la TPC en contrepartie de redevances reversées au Trésor iraquien, qui s'élèvent à quatre shillings (or) par tonne de pétrole exporté, sans que le Parlement n'ait juridiction pour les augmenter.¹⁵²³ « Ces accords organisent dans les faits un véritable transfert de souveraineté en matière pétrolière des États hôtes au profit des compagnies.¹⁵²⁴ » Il faudra attendre la révolution nationaliste arabe et la nationalisation des pétrole et gaz irakiens pour que la

¹⁵²¹ The Constitution of the Kingdom of Iraq, passed by the Iraq Constituent Assembly, July 10th, 1924, promulgated by His Majesty King Faisal, March 21, 1925. Voir British and Foreign State Papers, 1926, Part I, Vol. CXXIII, London 1931, aux pp. 383-402; Ishow, *supra* note 123 à la p 130; Ireland, *supra* note 54 aux pp. 370-381.

¹⁵²² La TPC n'est pourtant pas entièrement satisfaite de l'Accord, puisqu'elle n'obtient pas une concession sur l'intégralité du territoire iraquien. En effet, le Gouvernement d'Iraq insiste pour que la compagnie choisisse, dans les trente-deux mois suivant la signature de la concession, des zones rectangulaires de huit hectares chacune, dans lesquels elle compte explorer. Ensuite, le Gouvernement est libre d'ouvrir les zones restantes à la compétition internationale. Voir Longrigg, *supra* note 120, aux pp. 69, 73.

¹⁵²³ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 94.

¹⁵²⁴ A. Sid Ahmed, *L'OPEP: passé, présent et perspectives*, Paris, Economica, 1980 à la p 25.

souveraineté du peuple iraquien sur ses ressources naturelles soit respectée et que les premières raffineries sous contrôle de l'État soient opérationnelles.¹⁵²⁵

4.1.1.2 Poursuite de la pratique des traités inégaux

Le régime de tutelle internationale sur l'Iraq est garanti par la signature de Traités d'alliance successifs (1922, 1926, 1930, 1936, 1948) entre la Monarchie hachémite et le Gouvernement britannique.¹⁵²⁶ L'ambition de la Grande-Bretagne à cette période est de maintenir le contrôle de la région et des zones d'exploration pétrolière en prolongeant son assistance militaire à l'Iraq. Le remplacement de la politique mandataire impopulaire par une relation conventionnelle est le moyen le plus économe de préserver dans la durée les transferts de droit britannique et de maintenir une tutelle indirecte sur le régime hachémite. Les Traités d'alliance successifs organisent le transfert formel et diffus de la souveraineté au « peuple iraquien », tout en légitimant l'occupation militaire étrangère par des institutions en apparence iraqiennes. La politique britannique en Iraq favorise l'érection d'un quasi-État qui revête les apparences d'une entité politique *de jure*, mais dont les institutions servent de façade pour un retrait britannique graduel.¹⁵²⁷ Examinons successivement la teneur des principales ententes bilatérales conclues entre le Gouvernement britannique et le Gouvernement iraquien.

4.1.1.2.1 Entrée en vigueur du Traité d'alliance de 1922

Rappelons brièvement quelques dates clés : le Roi Fayçal signe, sous la contrainte, le Traité d'alliance bilatérale le 10 octobre 1922. Par la suite, l'Assemblée iraquienne, soumise à un ultimatum du Haut Commissaire, ratifie le Traité le 10 juin 1924. Une fois les procédures internes achevées, la Grande-Bretagne entend se conformer à ses

¹⁵²⁵ Kamil Mehdi, « Iraq's Oil Law: Parsing the fine print », 2007 World Policy Journal 12.

¹⁵²⁶ Voir Fitzsimons, *supra* note 895.

¹⁵²⁷ Robert Jackson, *Quasi-States: Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1993; Dodge, *supra* note 53 à la p 10.

obligations internationales : elle sollicite donc l'assentiment de la SDN pour légitimer son bilatéralisme conventionnel. Le 20 septembre 1924, la Grande-Bretagne exprime au Conseil de la SDN son intention de remplacer le mandat par un traité d'alliance. Le 27 septembre, le Conseil accède à la demande de la Grande-Bretagne, à condition qu'elle soumette à la SDN « comme de coutume [...] un rapport annuel sur son administration de l'Iraq. ¹⁵²⁸ »

La Grande-Bretagne obtempère. L'ambiguïté du statut juridique iraquien est résumée dans les rapports annuels à la SDN. Par exemple, pour l'année 1928, le Rapport fait état de la tutelle extérieure en ces termes: « L'Iraq, malgré sa souveraineté nationale, est sous mandat ; ses ministres, bien que responsables devant le Parlement, sont liés à l'influence des conseillers anglais. ¹⁵²⁹ »

Le Rapport poursuit :

Le Gouvernement iraquien contrôle et administre les chemins de fer du port de Bassora, mais ne les possède pas. Il ne peut instituer la loi martiale sans le consentement de l'armée britannique. Son armée ne peut se déplacer sans l'accord préalable du Haut-commissaire. [...] Les étrangers ont certains privilèges en Iraq que les Iraquiens n'ont pas à l'étranger. ¹⁵³⁰

Le Traité d'alliance impose au Roi de consulter le Haut commissariat britannique dans les affaires économiques et financières du pays et soumet l'Iraq à un régime de capitulation similaire à celui qui préexistait sous l'Empire ottoman. ¹⁵³¹ Les transferts de droit étrangers à la culture juridique et politique des populations de Mésopotamie

¹⁵²⁸ Majid, *supra* note 50 aux pp 53-54.

¹⁵²⁹ Rapport du gouvernement de Sa Majesté au conseil de la SDN sur l'administration britannique de l'Iraq en 1928. Rubrique « colonies », Imprimeries Nationales Royales, numéro 44, Londres 1929, cité dans Majid, *supra* note 50 à la p 54.

¹⁵³⁰ Rapport du gouvernement de Sa Majesté au conseil de la SDN sur l'administration britannique de l'Iraq en 1928. Rubrique « colonies », Imprimeries Nationales Royales, numéro 44, Londres 1929, cité dans Archibald Paton Thornton, *The imperial idea and its enemies: A study in British power*, Macmillan, 1985 à la p 175.

¹⁵³¹ Jacob C. Hurewitz (dir.), *The Middle East and North Africa in World Politics: A Documentary Record, Vol. II: British-French Supremacy 1914-1945*, New Haven, Yale University Press, 1979, aux pp. 310-12.

facilitent la relation de subordination des nouvelles institutions irakiennes aux intérêts économiques et militaires de la Puissance mandataire.

4.1.1.2.2 Conclusion d'un nouveau Traité d'alliance en 1930

La suprématie politique, économique et juridique de l'Empire britannique sur l'Iraq¹⁵³² est renouvelée lors de la signature d'un nouveau Traité d'alliance, négocié en juin 1930.¹⁵³³ Le Traité offre des gages de légitimité au régime hachémite dans sa prétention à l'indépendance, tout en permettant à la Grande-Bretagne de se désengager de la coûteuse politique mandataire.¹⁵³⁴

4.1.1.2.2.1 Position des parties au Traité d'alliance

En septembre 1929, le Gouvernement travailliste nouvellement arrivé au pouvoir à Londres exprime son intention d'accompagner l'Iraq vers l'indépendance.¹⁵³⁵ Le 4 novembre 1929, le *Foreign Office* adresse un mémorandum au Secrétaire général de la SDN lui signifiant l'intention du gouvernement britannique d'accélérer la candidature de l'Iraq à l'adhésion à la Société des Nations par la signature d'un nouveau traité d'alliance avec l'Iraq.¹⁵³⁶

La promesse britannique d'accorder l'indépendance à l'Iraq émane de la nécessité de conclure au plus vite un nouveau traité d'alliance en raison de l'expiration en décembre 1928 de l'Accord militaire bilatéral entré en vigueur en 1924 pour une

¹⁵³² Luizard *supra* 54 à la p 19.

¹⁵³³ FO 371/27092, E1576/146/93.

¹⁵³⁴ Memorandum by the Middle East department of the colonial office, « New treaty with Iraq » 10 Feb. 1930, CO 730/151, file 78025, part 1.

¹⁵³⁵ Cabinet conclusion, 9 Sept. 1929, CAB 23/61; colonial office to Sir Gilbert Clayton (British high commissioner in Iraq), 11 Sept. 1929, CO 730/148, file 68444, part 1; Silverfarb, *supra* note 49 à la p 11.

¹⁵³⁶ Memorandum by the Middle East department of the colonial office, « New treaty with Iraq », 10 Feb. 1930, CO 730/151, file 78025, part 1. Silverfarb, *supra* note 49 à la p 12, Majid, *supra* note 50 à la p 61.

durée de quatre ans.¹⁵³⁷ Or, le Gouvernement iraquien refuse de signer un nouveau traité tant que les mesures de contrôle militaire, financier et budgétaire de la Puissance mandataire ne sont pas éliminées.¹⁵³⁸ Lors du vote des prévisions budgétaires pour l'année 1928, l'Assemblée iraquienne exige de réduire les effectifs britanniques et les coûts associés.¹⁵³⁹ La délégation britannique à Bagdad refuse ces conditions, arguant qu'elles sont contraires aux obligations mandataires qui incombent à la Grande-Bretagne en vertu du Pacte de la SDN.¹⁵⁴⁰

En raison de l'impasse diplomatique dans laquelle se trouvent Iraquiens et Britanniques sur la question du mandat maquillé en relation bilatérale, la négociation d'un nouveau traité d'alliance militaire est retardée. Pour parer au risque de perdre ses privilèges et immunités de juridiction de son personnel, la Grande-Bretagne affirme en 1929 que les garanties de l'Accord militaire de 1924 restent en vigueur, malgré la caducité de ce dernier. Le Gouvernement d'Iraq refuse cette interprétation. Convaincu de la fragilité de la position britannique sur cette question, le service juridique de la Couronne britannique renégocie un nouveau Traité d'alliance accompagné de la promesse britannique de recommander la candidature de l'Iraq à l'adhésion à la SDN.¹⁵⁴¹

La promesse d'accélérer la candidature de l'Iraq à la SDN est destinée à convaincre les représentants irakiens des intentions honorables du Gouvernement de Sa Majesté.¹⁵⁴² Espérant ainsi réunir les conditions favorables à la renégociation du Traité d'alliance, la Grande-Bretagne entend prolonger sa présence militaire sur le

¹⁵³⁷ Le texte de l'Accord militaire se trouve dans FO 371/12260, E4432/86/65.

¹⁵³⁸ Dobbs to colonial office, 16 Oct. 1928, CO 730/134, file 58400, part 1.

¹⁵³⁹ F.O. 371E/1909/41/93, 12 avril 1930; Majid, *supra* note 50 à la p 62.

¹⁵⁴⁰ Colonial office to Dobbs, 25 Oct. 1928, CO 730/134, file 58400, part 1; minute by Hall, 30 Oct. 1928, CO 730/134, file 58400, part 1; memorandum by Amery, 7 Nov. 1928, CO 730/134, file 58400, part 3; colonial office to Dobbs, 17 Dec. 1928, CO 730/134, file 58400, part 2.

¹⁵⁴¹ Opinion of the law officers of the crown, 3 Aug. 1928, FO 371/13034, E4047/133/65; minute by Rendel, 9 Jan. 1929, FO 371/13757, E169/6/93; minute by Hall, 9 May 1929, CO 730/139, file 68015, part 2.

¹⁵⁴² Dobbs to colonial office, 24 March 1927, CO 730/151, file 78025, part 1; Clayton to colonial office, 22 July 1929, CO 730/151, file 78025, part 1.

territoire iraquien.¹⁵⁴³ Le Secrétaire aux colonies, Leopold Amery, est particulièrement soucieux de préserver l'accès aux larges réserves pétrolières découvertes à Mossoul en 1927.¹⁵⁴⁴ Il est déterminé à négocier un nouvel arrangement avec Bagdad pour une durée de 25 ans, réductible si l'Iraq prouve sa capacité à se gouverner seul devant les instances de la SDN.¹⁵⁴⁵ Le Haut-commissaire Henry Dobbs se range du côté d'Amery, estimant que le soutien britannique à l'adhésion de l'Iraq à la SDN facilitera la négociation de concessions destinées à protéger les intérêts stratégiques de la Grande-Bretagne.¹⁵⁴⁶

Du côté iraquien, la négociation est de la compétence exclusive de la branche exécutive. Sur le fondement des articles 26(2) et 120 de la Constitution, le Roi suspend et dissout l'Assemblée nationale par décret royal du 24 mars 1930 afin de censurer les débats parlementaires sur l'opportunité d'un nouveau Traité d'alliance.¹⁵⁴⁷ En raison des oppositions de vue entre la délégation britannique et l'Assemblée iraquienne, la dissolution de l'Assemblée permet au Gouvernement de Nouri al-Saïd de négocier librement, à l'abri du débat parlementaire.¹⁵⁴⁸ Le Traité est signé le 30 juin 1930 à Londres. Une fois de retour à Bagdad, le Premier ministre déclare la tenue d'élections anticipées, strictement contrôlées, pour assurer le soutien parlementaire au Traité. Le « recours à certaines méthodes électorales ¹⁵⁴⁹ » permet la

¹⁵⁴³ Clayton to colonial office, 13 May 1929, CO 730/139, file 68015, part 2; memorandum by the colonial office, « Future Policy in Iraq », 31 Aug. 1929, CO 730/151, file 78025, part 1; Silverfarb, *supra* note 49 à la p 19.

¹⁵⁴⁴ Voir Helmut Mejcher, *Imperial quest for oil: Iraq 1910-1928*, Londres, Ithaca Press, 1976; Alfred Bonnè, « The Concessions for the Mosul-Haifa Pipe Line », 1932 *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, aux pp. 116-126.

¹⁵⁴⁵ Natarajan, *supra* note 1190 à la p 809.

¹⁵⁴⁶ TNA, CO/730/119/10, C.P. 173 (27), June 8, 1927 ; circulating Dobbs to Amery, March 31, 1927; dans Pedersen, *supra* note 1076 à la p 981.

¹⁵⁴⁷ Le Roi est compétent pour ajourner, proroger ou dissoudre le Parlement (Article 26(2)), et suspendre la tenue de l'Assemblée en cas d'urgence (Article 120). Voir *The Constitution of the Kingdom of Iraq*, passed by the Iraq Constituent Assembly, July 10th, 1924, promulgated by His Majesty King Faisal, March 21, 1925, dans *British and Foreign State Papers*, 1926, Part I, Vol. CXXIII, London 1931, aux pp. 383-402.

¹⁵⁴⁸ Ishow, *supra* note 123 à la p 143.

¹⁵⁴⁹ Sir Henry Dobbs, Article du *Daily Telegraph*, cité dans Majid, *supra* note 50 à la p 81.

réunion d'une majorité de voix acquises au Traité : Saïd bâillonne les organes de presse nationaliste et censure les débats sur la poursuite des ententes avec la Grande-Bretagne. Durant l'administration indirecte, le Gouvernement iraquien a donc recours aux méthodes de contrôle électoral que les Britanniques avaient déjà utilisées durant l'administration directe. Par ailleurs, le Gouvernement ordonne aux gouverneurs des provinces de « faire élire des candidats acquis à sa volonté.¹⁵⁵⁰ » Élu le 20 octobre 1930, la nouvelle Assemblée nationale ratifie le traité le 16 novembre de la même année, valable pour une durée de 25 ans à partir de son entrée en vigueur (article 11).¹⁵⁵¹

4.1.1.2.2 Dispositions du Traité

Le Traité d'alliance bilatérale du 30 juin 1930 est grevé de servitudes et de privilèges britanniques : il garantit aux ressortissants britanniques sur le territoire iraquien les immunités et privilèges en matière juridictionnelle et fiscale.¹⁵⁵² Le Traité maintient la résidence britannique à Bagdad à la charge du Gouvernement iraquien, ainsi que la liberté de mouvement des ressortissants de Sa Majesté britannique sur l'ensemble du territoire.¹⁵⁵³ Le siège du Haut commissariat est converti en ambassade (comme ce fut le cas en Égypte) et le mandat est converti en relation diplomatique. En cela, il transfère et modernise le régime de capitulations de l'Empire ottoman à l'État successeur.¹⁵⁵⁴ L'article premier du Traité engage l'Iraq à consulter systématiquement la Grande-Bretagne en matière de politique étrangère. Objectivement, les conseillers britanniques continuent d'exercer dans les différents

¹⁵⁵⁰ Ishow, *supra* note 123 à la p 144.

¹⁵⁵¹ Dawisha, *supra* note 288 à la p 26.

¹⁵⁵² Voir l'Article 2 de l'Annexe au Traité d'alliance entre la Grande-Bretagne et l'Iraq, signé à Bagdad, le 30 juin 1930, avec annexe, et échange de notes y relatif, de la même date, *Société des Nations — Recueil des Traités*. 1932, No. 3048, 364 à la p 367.

¹⁵⁵³ Voir FO 371/27092, E1576/146/93, dans Mohammad A. Tarbush, *The Role of the Military in Politics: A Case Study of Iraq to 1941*, London, 1982, aux pp. 198-222.

¹⁵⁵⁴ Sur la perpétuation du système de capitulation à l'époque contemporaine, voir David P. Fidler, « A Kinder, Gentler System of Capitulations? International Law, Structural Adjustment Policies, and the Standard of Liberal, Globalized Civilization », 2000 *Texas International Law Journal* 35, 387.p. 402.

ministères et administrations « les mêmes compétences et jouissent des mêmes privilèges qu'auparavant. ¹⁵⁵⁵ » Le traité garantit à la Grande-Bretagne la validité des contrats de concession ¹⁵⁵⁶, ainsi que le monopole sur la fourniture d'équipement matériel de l'armée iraquienne, « ce qui – sur le plan financier – constitue une lourde charge pour le budget iraquien. ¹⁵⁵⁷ » En obligeant l'Iraq à acquérir tout son équipement militaire auprès de compagnies britanniques, le traité amortit les frais d'occupation accumulés depuis la guerre par le *Colonial Office*. ¹⁵⁵⁸ En définitive, le traité établit une relation d'échange de pétrole iraquien contre des armes britanniques, et contribue à fonder en Iraq une pétromonarchie militaire. ¹⁵⁵⁹

S'il restitue en théorie sa souveraineté à l'État iraquien en plaçant l'ordre interne et la défense du territoire sous la responsabilité du Roi, le Traité concède néanmoins le droit à la Grande-Bretagne d'utiliser toutes les infrastructures iraqiennes et de mobiliser son armée sur le territoire iraquien en cas de guerre. ¹⁵⁶⁰ Le devoir d'assistance mutuelle en cas de guerre s'étend à l'usage des infrastructures ferroviaires, navigables, portuaires et aéroportuaires. ¹⁵⁶¹ De plus, l'annexe militaire prévoit « la formation d'officiers iraqiens au Royaume-Uni, en arts militaires et terrestres, navals et aériens, de l'équipement des forces de Sa Majesté le roi d'Iraq, en moyens militaires divers et de l'envoi d'officiers britanniques des armées de terre, de l'air et de la mer qui serviront à titre consultatif au sein des forces armées

¹⁵⁵⁵ Majid, *supra* note 50 à la p 75.

¹⁵⁵⁶ Le Premier Ministre iraquien garantit la validité des contrats antérieurement conclus dans une « Note » annexée au Traité d'alliance entre la Grande-Bretagne et l'Iraq, signé à Bagdad, le 30 juin 1930, avec annexe, et échange de notes y relatif, de la même date, *Société des Nations – Recueil des Traités*. 1932, No. 3048, 364 à la p 370.

¹⁵⁵⁷ Majid, *supra* note 50 à la p 75.

¹⁵⁵⁸ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 32.

¹⁵⁵⁹ Voir Nathan J. Brown, « Constitutionalism, Authoritarianism, and Imperialism in Iraq », 2004 *Drake L. Rev.* 53, 923.

¹⁵⁶⁰ Art. 4, Traité d'alliance entre la Grande-Bretagne et l'Iraq, signé à Bagdad, le 30 juin 1930, avec annexe, et échange de notes y relatif, de la même date, *Société des Nations – Recueil des Traités*. 1932, No. 3048, 364.

¹⁵⁶¹ *Ibid.* Les forces britanniques bénéficieront de ces dispositions durant la Seconde Guerre Mondiale.

iraquiennes.¹⁵⁶²» L'annexe engage également l'Iraq « à acquérir les matériels et les installations laissées par l'armée anglaise en Iraq, après son départ, moyennant finances [...].¹⁵⁶³» Les officiers britanniques sont directement payés par le Gouvernement iraquien pour les formations qu'ils dispensent dans les académies militaires.¹⁵⁶⁴ Le Traité d'alliance permet ainsi de préserver l'influence politique, économique et militaire de la Grande-Bretagne en Iraq bien après l'accession de l'Iraq à la SDN.

En échange d'instructions et d'équipements militaires aux frais du Gouvernement iraquien, deux bases militaires de la Royal Air Force restent implantées sur le territoire iraquien dans les régions de Bagdad et de Bassora (article 5). En tout, cinq escadrons de la Royal Air Force maintiennent le contrôle sur l'espace aérien de l'Iraq. Le Ministère de l'Aviation britannique considère que ces bases militaires permettront de protéger les intérêts pétroliers britanniques dans la région du Golfe des convoitises russes, iraniennes et saoudiennes.¹⁵⁶⁵ Le Traité garantit également la construction d'une base militaire supplémentaire, à l'ouest de l'Euphrate au bord du lac d'Habbaniyya.¹⁵⁶⁶ En maintenant sa présence en Iraq, la *Royal Air Force* (RAF) aura entre autres la tâche de préserver l'intégrité physique de l'oléoduc en construction et des zones d'exploration pétrolière proches de la frontière avec la Syrie voisine sous protectorat français.¹⁵⁶⁷ En cas d'urgence, les bases militaires en Iraq permettent à la Grande-Bretagne de renforcer ses garnisons en Égypte, en Palestine, en Transjordanie, et à Aden.¹⁵⁶⁸ L'objectif du Maréchal de l'Air Sir Hugh Trenchard, est d'assurer la sécurité des vols réguliers entre l'Égypte et l'Iraq. En facilitant le

¹⁵⁶² Majid, *supra* note 50 à la p 74.

¹⁵⁶³ *Ibid.* à la p 75.

¹⁵⁶⁴ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 25.

¹⁵⁶⁵ Memorandum by the air ministry, Nov. 1929, AIR 9/14, folio 40; memorandum by the air staff, 7 Jan. 1930, CO 730/151, file 78025, part 1; Memorandum by the air staff, 7 Jan. 1930, CO 730/151, file 78025, part 1, cités dans Silverfarb, *supra* note 49 à la p 25.

¹⁵⁶⁶ *Ibid.* à la p 32.

¹⁵⁶⁷ Note by the air staff, 2 May 1930, AIR 9/14, folio 50, dans Silverfarb, *supra* note 49 à la p 26.

¹⁵⁶⁸ *Ibid.* à la p 3.

commerce et la livraison du courrier, le cordon aérien connecte les endroits reculés de l'Empire.¹⁵⁶⁹

Le Traité présente néanmoins, du point de vue iraquien, une amélioration sur les accords antérieurs. Soucieux de concilier les intérêts de ses homologues irakiens, le Haut commissaire Sir Francis Humphrys en charge des négociations à Bagdad accepte de fermer la base militaire à Mossoul et de déménager la base de Hinaidi à Habbaniya dans un délai de cinq ans à partir de la date d'entrée en vigueur du Traité.¹⁵⁷⁰ Certaines charges sont supprimées, telles que « les traitements et salaires d'un grand nombre de fonctionnaires, conseillers et experts anglais ; il débarrasse les finances du pays des dépenses et rémunérations du haut commissaire et de sa « cour » ; il allège la mainmise des Britanniques sur l'administration iraquienne, il donne carte blanche au gouvernement iraquien pour se faire représenter diplomatiquement, lui conférant par conséquent l'image d'un État indépendant. Il offre enfin aux Irakiens l'occasion de s'autogouverner et donc de s'enrichir en matière d'administration de leurs propres erreurs.¹⁵⁷¹»

Toutefois, la Grande-Bretagne n'accède pas à la demande iraquienne de nationaliser les chemins de fer et le port de Bassora. Au contraire, la Puissance mandataire maintient le contrôle des infrastructures et des voies de communication essentielles à la garantie de ses intérêts en Inde.¹⁵⁷² Le contrôle effectif des voies de communication est consacré dans la lettre du Traité de 1930, qui affirme que « le maintien des moyens de communication britanniques est dans l'intérêt de l'État

¹⁵⁶⁹ Keith Jeffery, « Sir Henry Wilson and the Defence of the British Empire, 1918–22 », 1977 *Journal of Imperial and Commonwealth History* 5:3, 270 à la p 286; Kristian Coates Ulrichsen, *supra* note 157.

¹⁵⁷⁰ Silverfarb, *supra* note 49 aux pp. 26-32.

¹⁵⁷¹ Majid, *supra* note 50 à la p 76.

¹⁵⁷² *Ibid* à la p 64.

iraquien; les intérêts des deux États contractants sont communs, concordants et non contradictoires. ¹⁵⁷³»

En fin de compte, le Gouvernement iraquien accepte d'être encore subordonné dans de nombreux domaines à la Grande-Bretagne, car il estime que la signature du Traité d'alliance est nécessaire à son accession au statut de membre de la SDN. ¹⁵⁷⁴ D'après les termes du Traité d'alliance, la proposition britannique que l'Iraq soit admis à la SDN est conditionnelle à la collaboration étroite du Gouvernement de Bagdad en matière militaire, économique et budgétaire. ¹⁵⁷⁵

4.1.1.3 Effets du prolongement des réformes mandataires dans l'ordre constitutionnel militarisé

Le prolongement des réformes par voie conventionnelle a des effets sur la tutelle pétrolière (4.1.1.3.1), militaire (4.1.1.3.2), agraire (4.1.1.3.3) et monétaire (4.1.1.3.4) de la Puissance mandataire sur le territoire sous mandat.

4.1.1.3.1 Effets sur la politique pétrolière : la conversion de l'Iraq en État réservoir

En négociant avec l'Iraq le maintien de ses bases militaires en échange de son soutien à la candidature de l'Iraq à l'adhésion à la SDN, la Grande-Bretagne garantit la surveillance aérienne du trafic maritime entre la Méditerranée et l'Inde à travers le

¹⁵⁷³ F.O. 371E/1164/41/93, 4 mars 1930; D'après l'Article 5, « la sauvegarde et la protection permanentes des moyens de communication principaux de Sa Majesté britannique relève dans tous les cas de l'intérêt des deux hautes parties signataires. » Voir Majid, *supra* note 50 à la p 66. La reconnaissance à l'Iraq de l'exclusivité des droits sur la propriété des chemins de fer ne sera formalisée qu'au milieu des années 30. Voir Majid, *supra* note 50 à la p 149.

¹⁵⁷⁴ Voir les commentaries de Fayçal et Nuri al-Saïd, dates du 3 avril 1930, dans « Record of Proceedings of Meetings of the British and Iraqi Delegations in Baghdad, April-June 1930, Concerning the Proposed New Anglo-Iraqi Treaty », CO 730/151, file 78025, part 11.

¹⁵⁷⁵ « [L]es relations qui existeront désormais entre [le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de l'Iraq], comme souverains indépendants, doivent être déterminées par la conclusion d'un traité d'alliance et d'amitié. » dans Traité d'alliance entre la Grande-Bretagne et l'Iraq, signé à Bagdad, le 30 juin 1930, avec annexe, et échange de notes y relatif, de la même date, *Société des Nations – Recueil des Traités*. 1932, No. 3048, 364 à la p 396.

canal de Suez.¹⁵⁷⁶ Le Traité garantit également la sécurité des contrats de concession pétrolière dans la région de Mossoul, dont l'étendue des réserves se fait plus précise.¹⁵⁷⁷

Grâce à la renégociation du Traité anglo-iraquien, la *Turkish Petroleum Company*, rebaptisée *Iraqi Petroleum Company* (IPC) le 8 juin 1929, parvient à obtenir les droits de concession sur le territoire iraquien.¹⁵⁷⁸ À partir du 1er janvier 1931, le Traité écarte toute possibilité de concurrence avec d'autres compagnies étrangères sur le sol iraquien.¹⁵⁷⁹ Par conséquent, l'IPC obtient l'exclusivité de l'exploration et du forage sur le territoire iraquien, à l'exception de Mossoul qui est explorée conjointement avec la *British Oil Development Company* (BOD).¹⁵⁸⁰ La BOD est un conglomérat d'intérêts européens, dont le contrat d'exploration conclu en mai 1932 couvre les anciens vilayets de Mossoul et de Bagdad à l'ouest du Tigre et au nord du 33^e parallèle.¹⁵⁸¹ La BOD crée rapidement une société subsidiaire, la *Mosul Oil Fields Company*. D'après l'article 32 de la convention signée entre la BOD et l'Iraq, « [l]a Société sera et demeurera une société britannique enregistrée en Grande-Bretagne et ayant son principal établissement à l'intérieur des possessions de Sa Majesté britannique, et son Président doit en tout temps être un sujet britannique. »¹⁵⁸²

¹⁵⁷⁶ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 23.

¹⁵⁷⁷ Memorandum by the air ministry, Nov. 1929, AIR 9/14, folio 40.

¹⁵⁷⁸ Majid, *supra* note 50 à la p 111.

¹⁵⁷⁹ Voir Edward Peter Fitzgerald, « The Iraq Petroleum Company, Standard Oil of California, and the Contest for Eastern Arabia, 1930-1933 », 1991 *The International History Review* 13:3, 441.

¹⁵⁸⁰ Majid, *supra* note 50 à la p 119.

¹⁵⁸¹ Longrigg, *supra* note 120 aux pp. 74-75.

¹⁵⁸² Voir Art. 32 de la Convention of the British Oil Development Company with Iraq signed on January 5th. 1931 by the High Commissioner, Sir John Chancellor, and Mr. J. Skliros, on behalf of the Company, published in the « Official Gazette », Bagdad, February 4, 1931. Le loyer d'occupation des terres est progressif. Il est convenu comme suit: £100 000 en 1933, £125 000 en 1934, £150 000 en 1935 et £175 000 en 1936. D'après l'Article 11, la rente étatique s'ajuste en fonction des variations de la marge de profit de la Société. La Société s'engage dans l'Accord à payer au gouvernement une redevance de quatre shillings (or) par tonne pendant vingt ans après le début de l'exportation régulière. La rente sera par la suite l'objet d'une révision sur la base des bénéfices de l'entreprise.

Durant cette période, le critère de redevance pétrolière reversée à l'Iraq est simplifié. Auparavant, l'accord de 1925 garantissait les droits d'exploration, de production et de transport à la TPC en contrepartie de redevances reversées au Trésor iraquien, qui s'élevaient à quatre shillings (or) par tonne de pétrole exporté.¹⁵⁸³ Or, après de nombreuses tractations entre la Grande-Bretagne et le Roi Fayçal, qui n'accepte pas les concessions consenties par son Premier ministre consistant à exonérer l'IPC de l'impôt sur le revenu, un nouvel accord est trouvé. « Ce compromis consiste à ce que la compagnie verse une somme forfaitaire annuelle qui se substitue à tous les impôts et taxes lui incombant. Le montant est fixé à 9 000 Livres or par an pour remplacer l'impôt sur le revenu et tous les autres impôts ou taxes.¹⁵⁸⁴ »

Inopinément, l'arrangement initial entre le Gouvernement d'Iraq et l'IPC devient caduc en mars 1931, après la découverte par l'IPC d'un nouveau gisement près de Kirkuk. Soucieux d'élargir ses dividendes, le Gouvernement iraquien conclut un nouveau contrat avec l'IPC qui offre à cette dernière le droit exclusif d'exploiter l'intégralité du sous-sol à l'est du Tigre. En échange, l'IPC est chargée de construire un oléoduc à destination de la Méditerranée et de reverser une redevance annuelle de £400 000 à l'État iraquien.¹⁵⁸⁵

Si de vastes quantités de pétrole sont découvertes à Mossoul en octobre 1927, les livraisons par voie maritime depuis le port de Tripoli ne débutent qu'en août 1934.¹⁵⁸⁶ Une fois le Traité d'alliance signé en 1930, les intérêts occidentaux réunis au sein de l'IPC ralentissent l'exploration et l'exploitation des gisements irakiens, pour ne pas

¹⁵⁸³ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 94.

¹⁵⁸⁴ Majid, *supra* note 50 à la p 123.

¹⁵⁸⁵ Longrigg, *supra* note 120 aux pp. 73-75.

¹⁵⁸⁶ Walter Adams, James W. Brock & John M. Blair, « Retarding the Development of Iraq's Oil Resources: An Episode in Oleaginous Diplomacy, 1927-1939 », 1993 *Journal of Economic Issues* 27:1, 69 à la p 71.

saturer l'offre et subir une baisse des prix sur le marché international.¹⁵⁸⁷ Les recettes du Gouvernement iraquien sont soumises à la politique commerciale de l'*Anglo-Iranian Oil Company*, *Shell*, et *Standard Oil of New Jersey*. Produisant déjà de larges quantités de pétrole à l'extérieur de la « ligne rouge »¹⁵⁸⁸, ces compagnies utilisent l'Iraq comme « État réservoir » pour limiter le volume de pétrole échangé sur les marchés internationaux¹⁵⁸⁹ et éviter ainsi une dépréciation de la valeur monétaire du baril.¹⁵⁹⁰

Entre 1930 et 1934, l'IPC fait obstruction à la mise en marche de l'oléoduc vers la Méditerranée. Les investissements de la compagnie chutent drastiquement, de £208 738 en 1929 à £64 748 en 1931.¹⁵⁹¹ À cette époque, constatant le peu d'empressement avec lequel l'IPC compte exploiter le pétrole iraquien, Gulbenkian (« Monsieur 5 % ») s'insurge contre « les tentatives ourdies par l'APOC, la *Royal Dutch-Shell* et le cartel états-unien pour limiter la production mondiale de pétrole et, dans ce but, reporter le début de l'exploitation du pétrole iraquien.¹⁵⁹² » La production nationale stagne en raison du « report sans cesse renouvelé de l'exploitation des régions de Bassora et de Mossoul.¹⁵⁹³ » Dans une circulaire qu'il distribue aux membres du conseil d'administration de l'IPC, Gulbenkian explique que « l'APOC a intérêt à entraver le plus longtemps possible la construction de

¹⁵⁸⁷ Walter Adams, James W. Brock & John M. Blair, « Retarding the Development of Iraq's Oil Resources: An Episode in Oleaginous Diplomacy, 1927-1939 », 1993 *Journal of Economic Issues* 27:1, 69.

¹⁵⁸⁸ Les territoires à l'intérieur de la ligne rouge sont soumis à la politique de cartel des actionnaires occidentaux de l'IPC. Pour un compte-rendu de la politique de cartel pétrolier au Moyen-Orient, voir Daniel Yergin, *The prize: The epic quest for oil, money & power*, Simon and Schuster, 2011, Chapitre 10 à la p 168; Anthony Sampson, *Les Sept Sœurs – Les grandes compagnies pétrolières et le monde qu'elles ont créé*, Éditions Québec/Amérique, 1976, Chapitre 3: « Le pétrole et l'empire » à la p 81.

¹⁵⁸⁹ Tristani, *supra* note 1194 à la p 101.

¹⁵⁹⁰ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 96.

¹⁵⁹¹ Iraq Petroleum Co., Ltd. « Financial Operations and Statistics 1929-1931 ». July 29, 1932 [SONJ files, part 24-A], dans Walter Adams, James W. Brock & John M. Blair, « Retarding the Development of Iraq's Oil Resources: An Episode in Oleaginous Diplomacy, 1927-1939 », 1993 *Journal of Economic Issues* 27:1, 69 à la p 76.

¹⁵⁹² Majid, *supra* note 50 à la p 121.

¹⁵⁹³ *Ibid* à la p 129.

l'oléoduc Iraq-Méditerranée afin d'empêcher le brut iraquien de concurrencer le pétrole déjà produit en Perse.¹⁵⁹⁴ Les majors occidentaux rétorquent, par l'entremise de la Grande-Bretagne, que l'*Iraq Petroleum Company* travaille sur la construction de l'oléoduc vers la Méditerranée.¹⁵⁹⁵ Conformément à l'Accord de concession signé avec l'Iraq, l'IPC est tenue de construire l'oléoduc « aussitôt que possible », une fois « les conditions commerciales réunies », l'appréciation de ces termes étant à la discrétion exclusive de l'IPC. L'IPC adopte des manœuvres dilatoires, telles que la révision du tracé de l'oléoduc et le ralentissement de l'exécution des travaux, pour retarder l'exploitation de Mossoul.¹⁵⁹⁶ La géostratégie des cartels impose de ne pas inonder le marché international, afin de maintenir le prix du baril relativement élevé.

La construction de l'oléoduc est finalement achevée en 1934. Sur insistance de la Compagnie française des pétroles et du Gouvernement d'Iraq, le brut iraquien commence enfin à pénétrer les marchés asiatique et européen. Mais les manœuvres dilatoires des *majors* anglo-saxons se poursuivent : la production de brut iraquien est « réduite » de 400 000 tonnes durant l'année 1935.¹⁵⁹⁷ En 1939, au grand désarroi de la Compagnie française des pétroles, les trois groupes britannique, états-unien et hollandais refusent d'élargir la capacité de débit de l'oléoduc pour éviter encore une fois de saturer le marché.¹⁵⁹⁸

Par opportunisme commercial, les *majors* réunis au sein de l'IPC restreignent les capacités de production iraquienne au bénéfice de voisins plus accommodants, tels que le Koweït, la Perse et l'Arabie Saoudite. « L'objectif poursuivi ici par le groupe IPC est classique : il s'agit [...] de faire plier l'Iraq en réduisant significativement sa

¹⁵⁹⁴ *Ibid.* à la p 121. La production annuelle issue des champs perses passe de 273 000 tonnes en 1914 à 897 000 tonnes en 1918, puis 1 385 000 tonnes en 1920. Voir Jones, *supra* note 147 à la p 666 n.b.p. 66.

¹⁵⁹⁵ Report to the League of Nations, *supra* note 64 à la p 32.

¹⁵⁹⁶ Montague Piesse, Letter to Walter Teagle, 20 March 1928a [SONJ files, part 15-A], dans Walter Adams, James W. Brock & John M. Blair, « Retarding the Development of Iraq's Oil Resources: An Episode in Oleaginous Diplomacy, 1927-1939 », 1993 *Journal of Economic Issues* 27:1, 69 à la p 74.

¹⁵⁹⁷ *Ibid.* à la p 79.

¹⁵⁹⁸ *Ibid.* à la p 80.

principale source de revenus [...].¹⁵⁹⁹» L'Iraq constitue pour les *majors* un fonds de réserves pétrolières, une vanne de secours empêchant la chute du prix du baril sur le marché énergétique déjà saturé de pétrole : « la production pétrolière iraquienne est réduite à une simple variable d'ajustement du marché pétrolier mondial.¹⁶⁰⁰» Le piège se referme sur l'Iraq, dont la vanne est obstruée par la politique de cartel. La construction de l'État iraquien est donc le produit d'une politique de sous-développement organisé.¹⁶⁰¹

4.1.1.3.2 Effets sur la politique de tutelle militaire

« [L]a conclusion du traité de 1930 [transforme l'Iraq] en une vaste base militaire britannique au Proche-Orient.¹⁶⁰²» Durant les années 1930, la Grande-Bretagne utilise ses installations militaires pour bombarder et pacifier les tribus irrédentistes opposées à la centralisation du pouvoir à Bagdad.¹⁶⁰³ Au lendemain de la signature du Traité, la RAF aura l'occasion de prouver son utilité au régime hachémite. En effet, l'absence de référence au statut particulier des Kurdes dans le Traité d'alliance provoque une poussée d'insurrection dans la région de Mossoul qui sera réprimée par les bombardements aériens.¹⁶⁰⁴ Incapable de maintenir la paix civile et d'exercer le contrôle du territoire avec une armée de 9 000 fantassins, le Gouvernement à Bagdad s'appuie sur l'Article 5 de l'Annexe au Traité d'alliance pour demander assistance aux unités de combat de la RAF, qui accèdent à la demande iraquienne et bombardent les zones rebelles. Entre 1930 et 1933, l'aviation britannique mate les rébellions kurde, chiite, assyrienne et yézidie pour sauvegarder l'application du Traité et garantir la souveraineté territoriale de l'Iraq. En mai 1931, l'ordre est rétabli au

¹⁵⁹⁹ Tristani, *supra* note 1194 à la p 103.

¹⁶⁰⁰ *Ibid.* à la p 104.

¹⁶⁰¹ Voir Edward Peter Fitzgerald, « The Iraq Petroleum Company, Standard Oil of California, and the Contest for Eastern Arabia, 1930-1933 », 1991 *The International History Review* 13:3, 441.

¹⁶⁰² Majid, *supra* note 50 à la p 314.

¹⁶⁰³ Voir Satia, *supra* note 276.

¹⁶⁰⁴ Report to the League of Nations, *supra* note 64 aux pp. 2-4; Sluglett, *supra* note 1097 aux pp. 213-14.

Kurdistan. Puis, en août 1933, la flamme du soulèvement assyrien est éteinte.¹⁶⁰⁵ Jusqu'à la Révolution nationaliste de 1958, le Royaume d'Iraq né sous les auspices de l'Empire britannique se tournera vers l'ancienne Puissance tutélaire pour maîtriser les mouvements d'opposition interne au régime minoritaire.

4.1.1.3.3 Tutelle agraire et fiscale de la Grande-Bretagne

Le Traité d'alliance ne libère pas l'État iraquien de sa relation de tutelle économique et budgétaire à l'égard de la Grande-Bretagne. Afin d'accroître les échanges internationaux de l'Iraq et équilibrer sa balance de paiement, le Haut Commissariat civil rationalise la production et l'exportation de dattes et de coton, même si la diversité des modes de gestion domaniale constitue encore un « obstacle formidable à l'établissement d'une agriculture planifiée en Iraq ¹⁶⁰⁶ ». Sir Ernest Dowson, en mars 1932, produit un rapport pour Sa Majesté britannique intitulé « *Land Tenure and Related Questions* », dans lequel il constate que quatre cinquièmes des terres cultivables en Iraq ne sont toujours pas soumises à des lois ou à une juridiction particulière, malgré les tentatives de réforme de l'administration mandataire.¹⁶⁰⁷ Le Gouvernement de Sa Majesté estime que cette situation anormale est particulièrement malheureuse.¹⁶⁰⁸ Il encourage les propriétaires terriens à moderniser leurs méthodes extractives et à installer des pompes d'irrigation.¹⁶⁰⁹ Le Haut Commissariat et le Ministère des Revenus considèrent que la mécanisation de l'agriculture, alimentée par le combustible pétrolier, ouvrira dans le Croissant fertile une « nouvelle ère de prospérité et d'investissement. ¹⁶¹⁰ » Les revenus engendrés par

¹⁶⁰⁵ Voir Silverfarb, *supra* note 49 aux pp. 33 à 47.

¹⁶⁰⁶ Report to the League of Nations, *supra* note 64 à la p 25, « Land Settlement ».

¹⁶⁰⁷ Avant l'occupation britannique, les deux tiers des terres arables appartenaient au domaine public et étaient gérées collectivement par les tribus selon un système de bail perpétuel. Tripp, *supra* note 53 à la p 70; Marr, *supra* note 248 à la p 32.

¹⁶⁰⁸ Report to the League of Nations, *supra* note 64 à la p 25, « Land Settlement ».

¹⁶⁰⁹ Voir Tripp, *supra* note 53 à la p 70.

¹⁶¹⁰ Dodge, *supra* note 53 à la p 108, en référence à une note de service britannique: « A note by the High Commissioner on pump irrigation on the rivers of Iraq and connected questions », C. 16338, 23 August 1926, CO 730/95, Iraq 1926, vol. 4, Dispatches (August–September), aux pp. 1-2.

la vente de pétrole permettent en effet d'acheter des pompes à eau « indispensables » à l'amélioration des récoltes.¹⁶¹¹

L'administration britannique établit un plan quinquennal (« *Five Year Capital Works* »), afin d'hypothéquer les revenus anticipés de pétrole pour financer les projets d'irrigation.¹⁶¹² L'article 5 du *Capital Works Development Law* autorise le ministre des finances iraquien, en consultation avec un administrateur britannique, à lancer des appels d'offres de construction de barrages dans les cinq ans impartis par le Programme de développement. Le projet d'irrigation principal se situe à Habbaniyya, sur l'Euphrate entre Ramadi et Faloudja. L'objectif principal est de divertir les crues de l'Euphrate vers le lac Habbaniyya situé sur le flanc est de l'Euphrate pour contrôler le niveau du fleuve et utiliser l'eau ainsi divertie dans le lac pour alimenter les terres arables en période de sécheresse.¹⁶¹³ D'un coût approximatif d'un million et ¼ de Livres sterling, le projet est piloté par les ingénieurs britanniques. En conformité avec ces grands travaux, une loi d'aménagement territorial (« *Land Settlement Law* ») est votée au Parlement en mai 1932, mais ne sera que partiellement et difficilement mise en œuvre. D'autres projets sous impulsion britannique, tels que la construction d'un barrage sur le Tigre à Kut, ainsi que des canaux à Abu Ghraib sont inclus dans le budget pour l'année 1933.¹⁶¹⁴

Le Traité d'alliance grève le régime hachémite de nombreuses dépenses. Afin de soulager le Trésor iraquien, une taxe sur la consommation est instaurée en 1931. Cette taxe touche davantage les classes inférieures que les grands propriétaires terriens, qui ne contribuent qu'à 10 % des recettes fiscales du Gouvernement sur l'ensemble des années 1930.¹⁶¹⁵ La garantie des droits acquis dans la lettre du Traité¹⁶¹⁶ permet de

¹⁶¹¹ Voir Tripp, *supra* note 53 aux pp. 69-70.

¹⁶¹² Report to the League of Nations, *supra* note 64 à la p 27.

¹⁶¹³ *Ibid.* à la p 28.

¹⁶¹⁴ *Ibid.* à la p 29.

¹⁶¹⁵ Tripp, *supra* note 53 à la p 70.

prolonger l'alliance entre grands propriétaires fonciers en province et l'élite sunnite à Bagdad.¹⁶¹⁷ Durant la période d'application du Traité d'alliance, l'immunité fiscale des exploitations domaniales est maintenue pour encourager les gains de productivité agricole, tandis que la taxation de la population est disproportionnellement élevée. Si les taxes foncières représentent 42 % du revenu national en 1911, elles n'approvisionnent plus que 14 % des comptes publics en 1933, un an après l'accession à l'indépendance.¹⁶¹⁸ Ce processus d'immunisation fiscale encourage la privatisation et la concentration des terres entre les mains de la minorité sunnite au pouvoir, aux dépens des « *fellahins* » (paysans) expropriés : la complicité entre fonctionnaires, parlementaires et marchands permet d'acquérir à bas prix des terres auparavant collectives dans les régions de Kut, Amhara et Bagdad.¹⁶¹⁹

Les fermes collectives sont confisquées et étendues à d'influents cheikhs sunnites désireux de collaborer avec le nouveau régime. Ces derniers collectent les taxes de la nouvelle administration publique en échange d'un élargissement de leur fief.¹⁶²⁰ Les tribus nomades, au contraire, sont sédentarisées au nom de la lutte contre les raids transfrontaliers et du respect des remembrements territoriaux.¹⁶²¹ Au nom de la « modernité », la réforme agraire britannique bouleverse les arrangements traditionnels.¹⁶²² Par exemple, les réseaux d'échange régional entre le Kurdistan et la Turquie, convergeant vers le marché de Mossoul, sont rompus durant la période du mandat afin de préserver les nouveaux arrangements fonciers et fixer les frontières souveraines de l'État en construction.¹⁶²³

¹⁶¹⁶ Voir la « note » du Premier Ministre iraquien annexée au Traité d'alliance entre la Grande-Bretagne et l'Iraq, signé à Bagdad, le 30 juin 1930, avec annexe, et échange de notes y relatif, de la même date, *Société des Nations – Recueil des Traités*. 1932, No. 3048, 364 à la p 370.

¹⁶¹⁷ Marr, *supra* note 248 à la p 32.

¹⁶¹⁸ Voir Farouk-Sluglett & Sluglett, *supra* note 249 à la p 497.

¹⁶¹⁹ Batatu, *supra* note 54 aux pp. 352-361.

¹⁶²⁰ Farouk-Sluglett & Sluglett, *supra* note 249 à la p 4.

¹⁶²¹ Thomas, *supra* note 214 à la p. 552.

¹⁶²² Ireland, *supra* note 54 aux pp. 94-95.

¹⁶²³ Thomas, *supra* note 214 aux pp. 550-551.

Progressivement, la Puissance tutélaire contribue à la création d'une nouvelle caste de grands propriétaires terriens et d'une armée de réserve paysanne dépossédée de ses moyens de subsistance.¹⁶²⁴ Ces nouvelles servitudes semi-féodales orientent la production vers les marchés urbains et excluent la participation des populations rurales des politiques économiques publiques décidées à Bagdad.¹⁶²⁵ Ce remembrement territorial est fondé sur une triple alliance entre propriétaires terriens en province, officiers militaires hachémites en ville et le Haut Commissariat britannique à Bagdad. Les charges militaires et les titres de propriété terrienne sont les deux piliers du Mandat britannique en Iraq.¹⁶²⁶

Une kleptocratie de cheikhs influents, tels Sha'lan Abu Chon et 'Abd al-Wahid Sikkar, bénéficie d'immunités fiscales, alors que leurs serfs sont assujettis à l'expropriation sans compensation.¹⁶²⁷ La politique britannique de remembrement exacerbe les inégalités sociales, immunise la privation de la jouissance collective des fruits de la terre au profit d'un cercle de privilégiés.¹⁶²⁸ Le système tributaire de l'*umma* réglementé par le « *miri* » est écarté au nom du rendement agricole et de la collecte systématique des taxes. L'oligarchie des grands propriétaires spéculé sur la valorisation des terres, dont le rendement augmente grâce à la taxation systématique des paysans.¹⁶²⁹

Ce qui autrefois appartenait au domaine public sous l'appellation de « *miri* » est désormais approprié par les cheikhs qui exigent le paiement de loyers aux paysans qui y cultivent la terre.¹⁶³⁰ La violence de cette « accumulation par dépossession »¹⁶³¹

¹⁶²⁴ Marr, *supra* note 248 à la p 32. Increasingly, « local notables made use of their new powers to acquire vast semi feudal estates, and to reduce 'their' tribesmen to the status of debt-bonded serfs [...] », dans Farouk-Sluglett & Sluglett, *supra* note 249 à la p 3.

¹⁶²⁵ *Ibid.* à la p 4.

¹⁶²⁶ Voir Dodge, *supra* note 53.

¹⁶²⁷ Sluglett, *supra* note 53 à la p 188.

¹⁶²⁸ Voir Roberto Esposito, *Bios: Biopolitics and Philosophy*, Minneapolis: University of Minnesota Press, 2007.

¹⁶²⁹ Marr, *supra* note 248 à la p 32.

¹⁶³⁰ Yaphe, *supra* note 227 à la p 250.

provoque la révolte. Les tribus qui, comme les Bani Huchaim, n'avaient jamais payé de taxes par le passé organisent l'opposition pacifique, puis armée, à la politique du Mandat britannique.¹⁶³² Si certains cheikhs influents collaborent avec l'occupant, d'autres, inquiets de perdre leur autonomie et de payer un lourd tribut fiscal, rejettent catégoriquement toute forme de tutelle économique.¹⁶³³ Il arrive que les subventions politiques, les rentes et les salaires adoucissent la brutalité de l'occupation. Mais lorsque la crise budgétaire de l'Empire britannique empêche d'acheter la paix sociale, la révolte reprend le dessus.¹⁶³⁴ Malgré les tentatives de cooptation des cheikhs, les Britanniques font face aux mouvements de résistance tribale. Jusqu'à l'accession de l'Iraq à la Société des Nations en 1932, la politique foncière mise en place par les Britanniques demeure impopulaire.¹⁶³⁵ Le projet de modernisation de l'économie agraire butte contre la persistance des anciennes procédures ottomanes qui octroyaient à l'État environ deux tiers des terres cultivables.¹⁶³⁶

Malgré l'impopularité du mandat, le remembrement territorial se poursuit. Une fois que l'Iraq accède à la SDN, huit propriétaires fonciers détiennent à eux seuls 8 549 hectares. La superficie moyenne d'une exploitation privée est de 1 069 hectares. À la Révolution de 1958, 1 % des propriétaires fonciers possèdent 55 % des terres privatisées.¹⁶³⁷ « Ainsi, la politique fiscale et agraire menée sous l'occupation britannique, puis le mandat et enfin le régime monarchique, a créé, consolidé et perpétué la mainmise essentiellement improductive des cheikhs et des propriétaires fonciers sur l'ensemble du système de production agricole.¹⁶³⁸ » Contrairement aux proclamations officielles de la Grande-Bretagne alléguant le projet de développement

¹⁶³¹ Voir David Harvey, *A Companion to Marx's Capital*, Verso 2010, Chapter 11: « The Secret of Primitive Accumulation », à la p 289; Mark Neocleous, « International Law as Primitive Accumulation; Or, the Secret of Systematic Colonization », 2012 EJIL 23:4, 941.

¹⁶³² Sluglett, *supra* note 53 à la p 187.

¹⁶³³ Yaphe, *supra* note 227 à la p 250.

¹⁶³⁴ Black, *supra* note 132 à la p 216.

¹⁶³⁵ Ishow, *supra* note 123 à la p 99.

¹⁶³⁶ Dodge, *supra* note 53 à la p 107.

¹⁶³⁷ Farouk-Sluglett & Sluglett, *supra* note 249 à la p 498.

¹⁶³⁸ *Ibid.* à la p 499.

et de modernisation agricole, les réformes agraires provoquent la paupérisation des paysans.¹⁶³⁹

Responsables des récoltes, les *fellahins*, sous la supervision des *sarkals*, sont les plus directement touchés par le rôle socioéconomique accru des propriétaires terriens : ils subissent une diminution de leurs revenus, statuts et liberté d'action, qui s'illustre par un processus d'endettement individuel pour l'achat des semences. L'immunisation fiscale des grands propriétaires trouve son corolaire dans la dette paysanne. Conscient de la vulnérabilité des paysans, les banquiers leur chargent des taux d'intérêt exorbitants.¹⁶⁴⁰ En mouvement de transition vers la sédentarité, les *fellahins* sont, à l'image de l'État irakien nouvellement créé, endettés dès l'origine, par le fait même de changer de statut juridique et social. Incapables de payer les annuités de leurs dettes, les paysans expropriés et endettés n'ont d'autre incitatif que de migrer vers les bidonvilles de Bagdad. En conséquence de l'exode rural, le Gouvernement irakien adopte la *Loi relative aux droits et devoirs des cultivateurs* de 1933, qui tient le paysan responsable des récoltes et l'empêche de quitter son emploi avant que ses dettes ne soient entièrement remboursées.¹⁶⁴¹ Or, puisque les *fellahins* sont incapables de rembourser la totalité de leurs dettes en raison du taux usuraire excessif, la seule option qui leur reste est de fuir les terres. La loi de 1933 accélère le phénomène d'exode rural. Avant la Révolution nationaliste, plus de la moitié des paysans en âge de travailler se retrouvent au chômage.¹⁶⁴² Le chômage généralisé qui se déplace en ville provoque la diminution des salaires dans le secteur manufacturier et de graves tensions sociales.¹⁶⁴³

¹⁶³⁹ Marion Farouk-Sluglett & Peter Sluglett, *Iraq since 1958: From revolution to dictatorship*. IB Tauris, 2001 à la p 33.

¹⁶⁴⁰ Farouk-Sluglett & Sluglett, *supra* note 249 à la p 500.

¹⁶⁴¹ *Ibid.*

¹⁶⁴² Doris G. Phillips, « Rural Migration in Iraq », 1959 *Economic Development and Cultural Change* 7, 405 à la p 409.

¹⁶⁴³ Batatu, *supra* note 54 aux pp. 133-134.

4.1.1.3.4 Tutelle monétaire et budgétaire de la Grande-Bretagne sur l'Iraq

Durant le mandat, la Grande-Bretagne propose l'établissement d'une Caisse d'émission monétaire [« *Iraq Currency Board* »] à Londres chargée d'émettre la monnaie iraquienne dont la valeur serait adossée à la roupie indienne. Cette proposition est catégoriquement rejetée par les autorités irakiennes.¹⁶⁴⁴ En 1930, peu avant l'« indépendance » iraquienne, un nouveau régime monétaire est mis en place par le Gouvernement iraquien conseillé par Ernest Young, le délégué britannique aux affaires financières. En conformité avec le Traité d'alliance anglo-iraquien de 1930, la monnaie iraquienne est adossée à la livre sterling et gérée par une Caisse d'émission indépendante.¹⁶⁴⁵ Composé en 1931, le conseil d'administration de la Caisse d'émission iraquienne est présidé par Young. Deux membres du Conseil sont nommés par le gouvernement iraquien; deux membres sont désignés par trois grandes banques étrangères exerçant des activités en Iraq; le dernier membre est nommé « sur invitation du gouvernement de l'Iraq par le gouverneur de la Banque d'Angleterre ou par le Comité des finances de la Société des Nations.¹⁶⁴⁶ » L'introduction de la monnaie nationale iraquienne obéit aux règles monétaires de la Caisse d'émission monétaire. Indépendante de la banque centrale, la Caisse autorise la fluctuation de la monnaie nationale en fonction de la balance commerciale. En d'autres termes, la quantité de monnaie mise en circulation s'ajuste en fonction de la variation des réserves de change.¹⁶⁴⁷

Entre avril et juin 1932, la Roupie indienne est remplacée par la monnaie iraquienne, l'équivalent sterling des sommes rapatriées en Inde étant perçu par la Caisse

¹⁶⁴⁴ P. Symes, M. Hanewich & L. Al-Muderis, « The bank notes of the Iraq Currency Board », 2001 *International Bank Note Society Journal* 40: 3, 29 à la p 29.

¹⁶⁴⁵ FO 371/27092, E1576/146/93.

¹⁶⁴⁶ Iraq Currency Board, « Reports of the Iraq Currency Board 1933–49 », London: Waterlow, 1950 à la p 7.

¹⁶⁴⁷ Burrows & Cobbin, *supra* note 1313 à la p 257.

d'émission.¹⁶⁴⁸ Le Dinar iraquien est adossé à la Livre sterling. La Caisse d'émission investit en Livres sterling dans des obligations britanniques et bons coloniaux. Les opérations de change iraqiennes sont ainsi limitées à la valeur marchande des Livres sterling détenues par la Caisse d'émission, ce qui lui permet de contrôler l'inflation et de contrôler les opérations de change en Iraq.¹⁶⁴⁹ Le contrôle britannique des opérations monétaires est à l'avantage des opérateurs économiques de l'Empire, dont les échanges commerciaux s'élèvent à presque 35 % des importations totales en Iraq durant la période de conclusion du Traité d'alliance.¹⁶⁵⁰

Grâce à sa tutelle monétaire, le Gouvernement britannique maintient son contrôle sur les opérations du Trésor iraquien. En 1938, la valeur totale des exportations de la Grande-Bretagne en Iraq s'élève encore à £3 millions, soit 30 pour cent des importations iraqiennes totales.¹⁶⁵¹ Le succès des exportations britanniques en Iraq est le fruit d'une clause inscrite dans le Traité d'alliance anglo-britannique de 1930 qui oblige le Gouvernement iraquien à employer les sujets de Sa Majesté britannique, et plus particulièrement dans ses relations extérieures.¹⁶⁵² Ainsi, la plupart des hauts-fonctionnaires employés dans les services techniques et d'ingénierie, tels que les lignes de chemin de fer, le port de Bassora, l'irrigation et les travaux publics sont d'origine britannique. 242 sujets de la Couronne britannique sont employés dans les ministères irakiens en 1934.¹⁶⁵³ Profitant du privilège de leurs positions

¹⁶⁴⁸ Iraq Currency Board, « Reports of the Iraq Currency Board 1933-49 », London, Waterlow, 1950 à la p 3.

¹⁶⁴⁹ Burrows & Cobbin, *supra* note 1313 à la p 260.

¹⁶⁵⁰ Memorandum by the Middle East department of the colonial office, « New treaty with Iraq ». 10 Feb. 1930, CO 730/151, file 78025, part 1.

¹⁶⁵¹ Cette somme équivaut à la valeur totale des exportations de la Grande-Bretagne en Turquie et en Iran. British embassy in Iraq, « Annual Report Economic (A) on Iraq for 1938 », 10 May 1939, FO 371/23203, E3556/78/93; minute by J. G. Ward (eastern department of the foreign office), 6 Nov. 1937, FO 371/20800, E6276/65/93.

¹⁶⁵² Memorandum by the Middle East department of the colonial office, « New treaty with Iraq », 10 Feb. 1930, CO 730/151, file 78025, part 1.

¹⁶⁵³ Sir Francis Humphrys (British ambassador in Iraq) to foreign office, 1 Feb. 1934, FO 371/17858, E962/190/93.

hiérarchiques au sein de l'administration publique, ces fonctionnaires concluent des contrats d'équipement et de construction avec des entreprises britanniques.¹⁶⁵⁴

Par exemple, en vertu de l'Accord sur la construction du chemin de fer anglo-iraquien de mars 1936, la Grande-Bretagne assure l'avantage commercial de ses compagnies d'ingénierie. L'IPC s'était préalablement dégagée de l'obligation de construire une ligne de chemin de fer parallèle au futur oléoduc.¹⁶⁵⁵ En conséquence, l'Accord de 1936 cède les droits de propriété britannique sur les chemins de fer à l'Iraq, et l'oblige en retour à acheter la totalité de son matériel d'équipement ferroviaire au Royaume-Uni.¹⁶⁵⁶ Même si le principe de traitement national entre importateurs est formellement protégé par le Traité d'alliance de 1930, les compagnies britanniques s'emparent du marché de la construction. En raison d'une mauvaise planification, le Gouvernement iraquien s'endettera auprès des fournisseurs britanniques. Le montant des travaux ferroviaires dépasse £3,4 millions.¹⁶⁵⁷ L'endettement de l'Iraq auprès de la Grande-Bretagne se poursuit.¹⁶⁵⁸

4.1.2 Intériorisation de la violence conservatrice de droit en période d'accession de l'Iraq à la Société des Nations (1932-1948)

Assurant auprès de la SDN que l'Iraq a les ressources financières adéquates pour remplir ses fonctions gouvernementales, et que ses lois offrent toutes les garanties judiciaires minimales, la Grande-Bretagne prétend que l'Iraq dispose des attributs de souveraineté pour présenter sa candidature à l'entrée dans le concert des Nations.¹⁶⁵⁹ La libération du mandat et l'admission de l'Iraq à la SDN est conditionnelle au

¹⁶⁵⁴ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 88.

¹⁶⁵⁵ Majid, *supra* note 50 à la p 111.

¹⁶⁵⁶ Le texte complet de l'Accord est disponible dans Sir Archibald Clark Kerr (British ambassador in Iraq) to foreign office, 1 April 1936, FO 371/19998, E2117/25/93.

¹⁶⁵⁷ Sir Maurice Peterson (British ambassador in Iraq) to foreign office, 11 Feb. 1939, FO 371/23207, E1216/374/93; memorandum by the export credits guarantee department, 21 Feb. 1939, FO 371/23207, E1368/374/93; Iraqi ministry of foreign affairs to W. E. Houstoun-Boswall (British charge d'affaires in Iraq), 13 April 1939, FO 371/23208, E2821/374/93.

¹⁶⁵⁸ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 87.

¹⁶⁵⁹ Voir Pedersen, *supra* note 1076.

respect d'un ensemble de garanties économiques qui sauvegardent les intérêts de la Grande-Bretagne en Iraq (4.1.2.1). L'accession de l'Iraq à la SDN maintient celui-ci dans un état de dépendance militaire, économique et financière, qui provoque la crise du régime constitutionnel intériorisé (4.1.2.2).

4.1.2.1 Libération du mandat et admission de l'Iraq à la SDN

Avant de consentir à l'entrée de l'Iraq dans la SDN sur recommandation britannique (4.1.2.1.2), les institutions en charge d'évaluer la souveraineté de l'Iraq posent un certain nombre de critères d'admissibilité (4.1.2.1.1).

4.1.2.1.1 Critères d'adhésion de l'Iraq à la SDN

Le 4 novembre 1929, la Grande-Bretagne annonce au Secrétariat général de la SDN son intention de libérer l'Iraq du mandat et soumet sa proposition de candidature de l'Iraq à l'organisation, prévue pour l'année 1932.¹⁶⁶⁰ Le Pacte de la SDN prévoit que le mandat prend fin une fois que la population bénéficiaire aura atteint un degré de progrès lui permettant de prétendre à l'indépendance. Mais le Pacte ne précise guère les conditions et les critères formels d'indépendance.¹⁶⁶¹ C'est la raison pour laquelle le Conseil de la SDN adresse le 13 janvier 1930 une note à la Commission permanente des Mandats (CPM) lui demandant de préciser « les conditions générales qui doivent être réunies dans un pays afin de faire cesser le mandat auquel il est soumis.¹⁶⁶² » La CPM définit les conditions d'admission (4.1.2.1.1.1) pour ensuite de pencher sur l'ampleur des progrès réalisés par les institutions irakiennes en vue de les réunir (4.1.2.1.1.2).¹⁶⁶³

¹⁶⁶⁰ « Policy in Iraq: Memorandum by the Secretary of State for the Colonies », PP 1929-1930, Cmd. 3440.

¹⁶⁶¹ Majid, *supra* note 50 à la p 89.

¹⁶⁶² Conseil de la SDN, Demande d'admission de l'Iraq dans la Société des Nations, Majid, aux Annexes, pp. 328-330.

¹⁶⁶³ Majid, *supra* note 50 à la p 89.

4.1.2.1.1.1 Les conditions générales de cessation du mandat

La CPM avait préalablement mentionné dans son Rapport au Conseil de 1929 que, conformément à l'Article 22 du Pacte de la SDN, les « standards » de civilisation devaient être réunis par l'Iraq dans sa prétention à se gouverner lui-même.¹⁶⁶⁴ Puis, en réponse à la demande de clarification du Conseil, la CPM établit que l'État iraquien doit conjuguer l'autorité effective sur son territoire et la juridicité pour assumer ses fonctions régaliennes.¹⁶⁶⁵ Elle dresse une liste d'engagements auxquels l'Iraq doit se conformer pour bénéficier de la cessation du mandat, dont elle présume par ailleurs la réunion, faute d'éléments d'information à sa disposition. Pour « se gouverner librement », l'Iraq doit disposer d'un statut juridique autonome et d'institutions représentatives.¹⁶⁶⁶ Plus précisément, l'État, pour être libéré du mandat, doit 1) être capable de maintenir son intégrité territoriale et son indépendance politique; 2) être capable de maintenir la paix publique sur l'ensemble du territoire; 3) avoir les ressources financières adéquates pour accomplir les fonctions gouvernementales et 4) garantir à tous l'accès égal à la justice.¹⁶⁶⁷

¹⁶⁶⁴ Commission Permanente des Mandats, « Report to the Council of the League of Nations on the Work of the Session », in PMC, Minutes, 16th sess., November 6-26, 1929, 203.

¹⁶⁶⁵ Les conditions sont détaillées de la manière suivante : « A. Le pays doit être doté d'un gouvernement stable et constitué d'une administration propre à assurer le fonctionnement régulier des services essentiels de l'État ; B. Il doit être capable de sauvegarder son intégrité territoriale et son indépendance politique ; C. Il doit être en mesure d'assurer l'ordre public sur l'ensemble de son territoire ; D. Il doit être sûr de disposer de ressources financières suffisantes pour subvenir aux dépenses courantes de l'État ; D. Il doit posséder une structure législative et une organisation judiciaire capables d'assurer en permanence la justice pour tous ses ressortissants. Voir Commission Permanente des Mandats, « General conditions that must be fulfilled... », dans « Report to the Council on the Work of the 20th Session », Minutes, 20th sess., June 9-27, 1931, 228-230; Rapport de la SDN, 1er octobre 1932. Doc. L.A. 42, 1932, VII. Rapporteur M. Yevtitch (Yougoslavie) in *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1933 à la p 608.

¹⁶⁶⁶ Carpentier, *supra* note 205 aux pp. 727-28.

¹⁶⁶⁷ Commission Permanente des Mandats, CO 730/169/7, 1931, No. 88379/I, Part I, Conditions Governing Termination of Mandatory Control, League of Nations, CPM 1210 (I), Geneva, 26 June 1931, Permanent Mandates Commission, Twentieth Session, 2.

4.1.2.1.1.2 Évaluation de la capacité de l'Iraq à se gouverner librement

La Grande-Bretagne entend se libérer au plus vite de ses obligations mandataires et appliquer le Traité bilatéral de 1930 qui la désengage financièrement. Pour ce faire, elle falsifie ses rapports officiels déposés devant la CPM. La CPM « s'en tient dans son jugement aux renseignements apportés par le rapport britannique.¹⁶⁶⁸ » En l'absence de contrôle direct des activités de la Puissance mandataire, la CPM présume la bonne foi du mandataire. Placée en situation avantageuse, la Puissance mandataire en profite pour accélérer la reconnaissance internationale de la souveraineté iraquienne.¹⁶⁶⁹

En juin 1931, suite à la ratification par le Parlement iraquien du traité bilatéral de 1930, la CPM examine le Rapport spécial élaboré par les Britanniques sur l'évolution des institutions irakiennes entre 1920 et 1931.¹⁶⁷⁰ Dans ce Rapport spécial, les enjeux de développement économique sont soulignés par la Grande-Bretagne, qui s'assigne le rôle d'« assistance et d'encouragement au commerce¹⁶⁷¹ » en Iraq pour « améliorer sa situation financière [...].¹⁶⁷² » Parmi les revenus de l'État iraquien, le Rapport cite pour l'année 1932 « (a) les dépenses en Iraq par le Gouvernement de Sa Majesté au Royaume-Uni et de ses forces armées », ainsi que (b) les dépenses en Iraq par les compagnies pétrolières et autres concessionnaires étrangers [...].¹⁶⁷³ »

Néanmoins, de l'aveu même des représentants britanniques à la SDN, la tutelle internationale sur l'Iraq perpétue la pratique des capitulations, difficilement

¹⁶⁶⁸ Majid, *supra* note 50 aux pp 97-98.

¹⁶⁶⁹ Toby Dodge, « Iraq: The contradictions of exogenous state-building in historical perspective », 2006 *Third World Quarterly* 27:1, 187 à la p 195.

¹⁶⁷⁰ Report by H.M. Government to the Council of the League of Nations on *the Administration and Progress in Iraq during the Period 1920-1931*, Colonial, no 58, H.M.S.O., London, 1931.

¹⁶⁷¹ Report to the League of Nations, *supra* note 64 à la p 37.

¹⁶⁷² *Ibid.* à la p 32.

¹⁶⁷³ *Ibid.*

conciliable avec l'autonomie souveraine de l'État.¹⁶⁷⁴ Malgré les réticences de la Commission, la Grande-Bretagne insiste pour admettre l'Iraq à la SDN.¹⁶⁷⁵ Elle obstrue la demande de la CPM de corroborer ou de vérifier les allégations britanniques sur la capacité de l'Iraq de se gouverner souverainement par un pouvoir d'enquête et d'inspection indépendant.¹⁶⁷⁶ En l'absence de consultation et de représentation des populations concernées, la Puissance mandataire exagère les progrès réalisés dans son Rapport, afin d'accélérer l'accession à l'indépendance de l'Iraq.¹⁶⁷⁷ Les conditions de reconnaissance de la souveraineté iraquienne sont subjectives et la reconnaissance de la capacité souveraine de l'Iraq est complaisante.¹⁶⁷⁸

Après avoir examiné la conformité des progrès réalisés en Iraq avec les conditions précitées de libération du mandat, la CPM rend au Conseil de la SDN son *Rapport sur les conditions générales à remplir pour l'accession à la SDN*. Dans ce rapport, la Commission conclut à l'existence d'institutions publiques et d'un système administratif de gouvernement moderne.¹⁶⁷⁹ La CPM s'assure ensuite que les avantages britanniques tirés du régime mandataire sont consolidés dans l'ordre permanent des institutions. En effet, la Commission recommande la réunion des critères suivants :

¹⁶⁷⁴ Rapport du gouvernement de Sa Majesté au conseil de la SDN sur l'administration britannique de l'Iraq en 1928. Rubrique « colonies », Imprimeries Nationales Royales, numéro 44, Londres 1929, cité dans Archibald Paton Thornton, *The imperial idea and its enemies: A study in British power*, Macmillan, 1985 à la p 175.

¹⁶⁷⁵ Memorandum by the Middle East department of the colonial office, « New treaty with Iraq ». 10 Feb. 1930, CO 730/151, file 78025, part 1.

¹⁶⁷⁶ TNA, CO 730/152/7, minute by Hall, October 25, 1930; TNA, CO 730/179/3, « Memorandum: Attitude to be adopted by the British Accredited Representative at the forthcoming meeting of the Permanent Mandates Commission »; Pedersen, *supra* note 1076 à la p 984.

¹⁶⁷⁷ Government of the United Kingdom, *supra* note 1325; Pedersen, *supra* note 1076 à la p 984.

¹⁶⁷⁸ Voir l'Article 11 du Traité d'alliance entre la Grande-Bretagne et l'Iraq, signé à Bagdad, le 30 juin 1930, avec annexe, et échange de notes y relatif, de la même date, *Société des Nations — Recueil des Traités*. 1932, No. 3048, 364 à la p 367; Majid, *supra* note 50 aux pp 94-95.

¹⁶⁷⁹ Voir Commission Permanente des Mandats, *supra* note 1665; Commission Permanente des Mandats, Procès-verbal de la 21^e session tenue à Genève du 26 octobre au 13 novembre 1931 à la p 222.

[...] b) le maintien des intérêts, privilèges, immunités et concessions accordées aux étrangers (au Moyen-Orient), [...] c) la sauvegarde de tous les intérêts étrangers sur les plans judiciaire, civil et pénal qui ne soient couverts par des concessions spécifiques ; [...] e) le respect des engagements financiers incombant à l'ex-puissance mandataire ; f) le maintien des différents droits acquis sous le mandat ; g) le respect des engagements internationaux, publics ou privés, signés par la puissance mandataire au nom du pays visé par le mandat, tout en conservant aux parties contractantes le droit de les dénoncer.¹⁶⁸⁰

Ainsi, d'après le Rapport de la CPM, l'accession à la SDN est conditionnelle au respect des engagements économiques pris par l'Iraq envers la Grande-Bretagne.¹⁶⁸¹ Grâce à la « bienveillante protection » de la Puissance mandataire, et sur la base des renseignements fournis par le Gouvernement de Sa Majesté, la CPM rend en janvier 1932 un rapport favorable sur l'accession à l'indépendance de l'Iraq.¹⁶⁸² Lors de la séance du 28 janvier 1932, le Conseil de la SDN estime, sur la base du rapport, que l'Iraq réunit toutes les conditions nécessaires au dégagement du mandat.

Le Conseil conditionne néanmoins l'accession à l'indépendance de l'Iraq à son respect des garanties et obligations financières contractées par la Puissance mandataire en son nom avant la fin du mandat.¹⁶⁸³ Pour veiller au respect des garanties incombant au nouvel État iraquien, le Conseil charge un comité spécial de rédiger une *Déclaration de garanties*, engageant l'Iraq à respecter la clause de la nation la plus favorisée pour une durée de dix ans au moins.

Réuni le 5 mai 1932 à Bagdad, le Conseil des ministres du Gouvernement iraquien signe la *Déclaration de garanties*.¹⁶⁸⁴ En signant la *Déclaration*, il s'engage à honorer les obligations endossées en son nom par la Puissance mandataire. Le transfert

¹⁶⁸⁰ Rapport de la SDN, 1er octobre 1932. Doc. L.A. 42, 1932, VII. Rapporteur M. Yevtitch (Yougoslavie) in *Annuaire de l'Institut international de droit public*, 1933 à la p 608, [nos italiques].

¹⁶⁸¹ Voir Carpentier, *supra* note 205.

¹⁶⁸² League of Nations, Information Section, « The League from Year to Year (1931-1932) », Geneva, 1933, Chapter XI - Mandates, I-Emancipation of Iraq, 197 à la p 198.

¹⁶⁸³ *Ibid* à la p 199.

¹⁶⁸⁴ Majid, *supra* note 50 aux pp 96-97.

d'obligations économiques et fiscales conditionne l'accession à la souveraineté étatique. Ces garanties préliminaires étant acceptées, la Grande-Bretagne soumet le 21 juillet 1932 une requête d'admission de l'Iraq au Secrétaire général de la SDN.

4.1.2.1.2 Libération du mandat et adhésion formelle de l'État iraquien à la SDN

Sur recommandation de la Grande-Bretagne, le Conseil doit se prononcer sur l'accession de l'Iraq à la SDN. Soutenue par la « responsabilité morale » de la Grande-Bretagne, la candidature de l'Iraq au statut de membre de la SDN est finalement acceptée en réunion plénière du Conseil en octobre 1932.¹⁶⁸⁵ Le mandat prend effectivement fin en vertu d'un accord entre le Conseil de la SDN et la Grande-Bretagne.¹⁶⁸⁶

Le 3 octobre 1932, l'Iraq devient le cinquante-septième membre de la Société des Nations.¹⁶⁸⁷ Aussi, le Traité d'Alliance anglo-iraquien entre en vigueur ce jour-là, dès la levée du mandat. La relation mandataire est remplacée par une relation bilatérale avec l'ancienne Puissance mandataire.¹⁶⁸⁸ Malgré les vœux d'exclusivité conventionnelle qu'entretient la Grande-Bretagne à l'égard de l'Iraq, ce dernier développe des liens diplomatiques avec des pays tiers et signe rapidement des protocoles d'entente avec les dépendances britanniques d'Égypte et du Golfe.

Néanmoins, lorsque l'Iraq devient membre de la SDN en 1932, le gouvernement sunnite ne peut contrôler le territoire sans l'aide de l'armée britannique ni faire face à ses dépenses sans assistance financière extérieure. L'Iraq n'est assuré de la stabilité de ses frontières et de la passivité de ses sujets qu'au moyen de l'appui militaire offert

¹⁶⁸⁵ La libération du mandat coïncide avec l'entrée de l'Iraq au sein de la SDN, conformément aux dispositions de la résolution de la SDN du 26 décembre 1926 relative au contentieux frontalier avec la Turquie. Majid, *supra* note 50 à la p 99.

¹⁶⁸⁶ Journal officiel de la SDN, 1932, aux pp. 1212-1347, cité dans Carpentier, *supra* note 205 à la p 736.

¹⁶⁸⁷ « Ainsi, l'Irak est le premier pays arabe à adhérer à la SDN et le troisième du Proche-Orient après la Perse (1920) et la Turquie (1932) ». Majid, *supra* note 50 à la p 100.

¹⁶⁸⁸ Voir Fitzsimons, *supra* note 895.

par la Royal Air Force.¹⁶⁸⁹ La relation de dépendance envers l'ancienne Puissance tutélaire subsiste, sous peine de dissolution économique et territoriale de l'Iraq officiellement souverain et indépendant. La SDN attribue l'indépendance à l'Iraq sur le fondement de son autonomie administrative, à défaut de pouvoir statuer sur les éléments de preuve de sa stabilité économique, financière et militaire. Or, si le Gouvernement iraquien est bien capable d'administrer les services essentiels en Iraq, il ne réunit pas les autres critères constitutifs de la souveraineté internationalement sanctionnée, comme le fait de détenir les ressources financières adéquates pour accomplir les fonctions gouvernementales.¹⁶⁹⁰

L'accession à la souveraineté est relative au succès des transferts de droit étrangers : pour se dégager du mandat, l'Iraq est tenu d'incorporer des structures de gouvernement étrangères héritées du mandat. Du point de vue civil, il doit se convertir à un système d'administration étranger pour honorer ses engagements économiques internationaux envers ses créanciers et ses partenaires commerciaux. Du point de vue militaire, il sollicite l'appui d'escadrons britanniques, afin de poursuivre la répression des populations assujetties au nouveau régime fiscal.¹⁶⁹¹

Même si, juridiquement, l'Iraq est souverain, en réalité sa capacité à se libérer du mandat ne peut être matériellement constatée.¹⁶⁹² Finalement, en travestissant le dossier de candidature de l'Iraq, la Grande-Bretagne abandonne ses responsabilités de Puissance mandataire. Elle s'appuie sur les élites sunnites pour construire un État minoritaire fragile, postcolonial et clientéliste.¹⁶⁹³ L'Empire britannique quitte prématurément l'Iraq, tout en conservant fermement sa mainmise sur ses ressources.

¹⁶⁸⁹ Memorandum by the air ministry, Nov. 1929, AIR 9/14, folio 40; note by the air staff, undated but probably late 1929, AIR 9/15, folio 16; memorandum by the air staff, 7 Jan. 1930, CO 730/151, file 78025, part 1.

¹⁶⁹⁰ Commission Permanente des Mandats, *supra* note 1667.

¹⁶⁹¹ Voir Tilly, *supra* note 906.

¹⁶⁹² Dodge, *supra* 1669 à la p 195.

¹⁶⁹³ Natarajan, *supra* note 1190 à la p 813.

4.1.2.2 Effets de l'accession de l'Iraq à la SDN : la crise du transfert de droit sous occupation

L'adhésion de l'Iraq à la SDN n'emporte ni l'indépendance économique (4.1.2.2.1), ni l'indépendance politique (4.1.2.2.2).

4.1.2.2.1 Absence d'indépendance économique

4.1.2.2.1.1 Marché public de la construction sous domination britannique

Sur le fondement de la « clause de la nation la plus favorisée » inscrite dans la Déclaration de garanties, le Haut commissariat facilite l'accueil des sociétés de bâtiment britanniques, les autorise à recourir à la main-d'œuvre étrangère et réduit les taxes à l'importation sur la machinerie et les pompes d'irrigation de fabrication britannique.¹⁶⁹⁴ Bénéficiaires d'un régime d'avantages fiscaux, les entreprises privées étrangères participent à l'ingénierie de l'État en construction, à la mécanisation de l'agriculture, à l'organisation du système d'irrigation et au contrôle des crues.¹⁶⁹⁵

De nombreux contrats de construction sont attribués à des sociétés par action majoritairement contrôlées par des intérêts britanniques : c'est notamment le cas du contrat de construction d'une centrale électrique, attribué à la *Bagdad Electric Light Company*.¹⁶⁹⁶ Un aéroport est également construit à Bagdad par des compagnies britanniques.¹⁶⁹⁷ Les deux autres provinces, Bassora et Mossoul, bénéficient de programmes de développement similaires d'infrastructures (ponts, routes, centrales électriques) avec la participation de capitaux britanniques et étrangers.¹⁶⁹⁸

¹⁶⁹⁴ Black, *supra* note 132 à la p 202.

¹⁶⁹⁵ *Ibid.*

¹⁶⁹⁶ Report to the League of Nations, *supra* note 64 à la p 42.

¹⁶⁹⁷ Voir *Bagdad Town Planning* Annexe B, dans *Ibid.*

¹⁶⁹⁸ *Ibid.* à la p 42.

4.1.2.2.1.2 Régime d'immunité fiscale des exportateurs et importateurs britanniques

Dans les statistiques du Ministère du Commerce et des douanes fournies par la Puissance mandataire en soutien à la candidature de l'Iraq à la SDN, il n'est fait mention des exportations de pétrole qu'à partir de 1931. Entre 1928 et 1931, les principales exportations sont agricoles (dattes, grain et laine). Les produits de vente de pétrole sont inconnus, car le Gouvernement iraquien ne touche à ce moment-là aucune commission ou rente par tonne de baril produit, mais plutôt un loyer d'occupation des sols. Le pétrole iraquien est raffiné par les compagnies de l'IPC à l'extérieur du pays.

Puis, durant les premières années d'indépendance, l'économie de l'Iraq se concentre sur l'exportation de matières premières vers les régions sous dépendance coloniale britanniques. Le coton, par exemple, est envoyé dans les manufactures textiles en Inde. Fidèle à la politique de « développement » des populations sous l'égide de la SDN, la Grande-Bretagne s'assure de garantir pour ses ressortissants et ses partenaires commerciaux le maintien d'un régime d'immunités et d'exemptions fiscales. Les taxes à l'importation sont abandonnées pour les fabricants de cigarettes britanniques participant à la Foire au commerce agricole de 1932.¹⁶⁹⁹

Ce régime d'immunités s'étend aux compagnies pétrolières. En mars 1932, l'*Iraqi Petroleum Company* (IPC) crée une compagnie subsidiaire – la *Mediterranean Pipe-Lines Limited* – qui détient les droits de construction et de passage d'un oléoduc sur le territoire iraquien jusqu'en Méditerranée. Au cours de l'année 1932, la compagnie subsidiaire concentre ses activités sur la canalisation du pétrole vers la Méditerranée de Kirkuk à Baiji, sur le Tigre, et sur la plus grande partie du tronçon de Baiji à Hadith sur l'Euphrate. La société établit également le relai avec Honni pour assurer la ligne avec Tripoli. Le Rapport de la Puissance mandataire déposé auprès du Conseil

¹⁶⁹⁹ Report to the League of Nations, *supra* note 64 à la p 38.

de la SDN pour l'année 1932 fait état des progrès dans la construction de l'oléoduc jusqu'en Transjordanie.¹⁷⁰⁰

En conformité avec l'Accord conclu entre le Gouvernement d'Iraq et l'IPC, la compagnie est autorisée à importer sans frais douaniers les matériaux nécessaires à la construction de son oléoduc vers la Méditerranée. En effet, l'Article 28 exempte la Société des taxes et droits de douane sur tout produit d'importation et d'exportation.¹⁷⁰¹ La compagnie paie à la place une somme annuelle de 1000 Livres sterling par an (art.27). La société poursuit également ses opérations de forage, établit une plate-forme pétrolière à Kirkuk, ainsi que quatre nouveaux puits en état de produire.¹⁷⁰²

En 1937-38, en réaction aux tentatives états-uniennes d'ouverture des concessions pétrolières à la concurrence, les Britanniques adoptent une stratégie de démembrement corporatif.¹⁷⁰³ Ainsi, l'IPC et la *British Oil Development Company* (BOD) réussissent, par le biais d'une filiale, la *Bassorah Petroleum Company*, à contrôler les gisements au sud de l'Iraq pour une durée de 75 ans.¹⁷⁰⁴ La filiale détenue par des actionnaires britanniques bénéficie du régime d'avantages fiscaux accordés aux investisseurs étrangers en application de la Déclaration de garanties.

¹⁷⁰⁰ « The pipe line of the Iraq Petroleum Company has been laid for a considerable distance in Trans-Jordan. « Report by His Majesty's Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the Administration of Palestine and Trans-Jordan for the year 1932 », para 45.

¹⁷⁰¹ Loi spéciale du 29 mai 1932, « *The Iraqi Government & the British Oil Development Company* », en application de l'Accord bilatéral public-privé « *Convention of the British Oil Development Company with Iraq* », publié dans le Rapport de la Grande-Bretagne à la SDN de 1932, Annexe A à la p 44.

¹⁷⁰² Report to the League of Nations, *supra* note 64 aux pp. 29-30.

¹⁷⁰³ Les États-Unis et la Grande Bretagne se départagent le Golfe entre l'Arabie Saoudite et l'Iraq, leurs espaces respectifs de souveraineté nationale se dédoublant en deux zones d'exclusivité pétrolières. Voir Edward Peter Fitzgerald, « The Iraq Petroleum Company, Standard Oil of California, and the Contest for Eastern Arabia, 1930-1933 », 1991 *The International History Review* 13:3, 441.

¹⁷⁰⁴ Majid, *supra* note 50 à la p 126.

4.1.2.2.1.3 Service de la dette souveraine iraquienne

Si un régime d'immunités commerciales et fiscales est maintenu sur les importations de l'IPC, l'État iraquien commence néanmoins à percevoir une rente pétrolière, à hauteur de 11 590 064 roupies en 1931.¹⁷⁰⁵ L'IPC paie 409 000 Livres (augmentées à 578 000) de loyer (« *dead rent* ») à l'État iraquien le 1^{er} janvier 1932 pour l'année fiscale antérieure.¹⁷⁰⁶ Puis, en vertu du nouvel Accord signé avec Fayçal en 1931, le loyer est remplacé en 1932 par une redevance de quatre shillings (or) par tonne de brut exporté. En 1935, malgré les tentatives ourdies par l'IPC de limiter la production iraquienne, l'Iraq exporte plus de trois millions et demi de tonnes de pétrole. En 1937, il en exporte quatre millions. En 1939, les redevances et loyers de l'IPC s'élèvent à £ 2,2 millions.¹⁷⁰⁷ Toutefois, en raison d'une part (4.1.2.2.1.3.1) des dettes accumulées par le Royaume d'Iraq durant la période du mandat¹⁷⁰⁸, et d'autre part (4.1.2.2.1.3.2) des dépenses nationales consacrées à l'armement du nouveau régime¹⁷⁰⁹, la rente pétrolière ne bénéficie pas aux populations de Mésopotamie.¹⁷¹⁰

4.1.2.2.1.3.1 Remboursement des dettes contractées durant la période du mandat

Principale actionnaire de l'IPC, l'*Anglo-Persian Oil Company* (APOC) avait prêté 462 100 Livres à l'État iraquien durant la période du Mandat. Une fois l'État iraquien devenu membre à part entière de la SDN, il lui reste à rembourser plus de la moitié des sommes à l'APOC, soit 267 100 Livres plus intérêts.¹⁷¹¹ Lorsque la *British Oil*

¹⁷⁰⁵ Report to the League of Nations, *supra* note 64 à la p 32.

¹⁷⁰⁶ *Ibid.*

¹⁷⁰⁷ Longrigg, *supra* note 120 aux pp. 76-79; Memorandum by the export credits guarantee department, « Export Credits for Iraq ». 8 May 1939, FO 371/23208, E3440/374/93.

¹⁷⁰⁸ Devenu indépendant, l'Iraq est seul responsable des dettes qu'il a héritées du démembrement de l'Empire ottoman et contractées de la Puissance mandataire. Voir §3.1 de notre thèse.

¹⁷⁰⁹ Durant les années 1930, un tiers environ du budget national est consacré aux dépenses militaires. British embassy in Iraq, « Annual Report on Iraq for 1933 ». 28 March 1934, FO 371/17871, E2204/2204/93; Newton to foreign office, 10 June 1940 and 19 Oct. 1940, FO 371/24556, E2198/E2913/203/93.

¹⁷¹⁰ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 76.

¹⁷¹¹ Report to the League of Nations, *supra* note 64 à la p 34.

Development Company verse son premier montant de 100 000 Livres à l'Iraq, celui-ci est détourné vers la Turquie, en vertu de l'Article 14 du Traité d'Angora, pour rembourser la dette ottomane.¹⁷¹² La rente pétrolière est mobilisée durant les premières années d'indépendance pour honorer les droits de succession de la dette ottomane imposés à l'Iraq.¹⁷¹³

Dans son Rapport à la SDN, la Puissance mandataire avait déclaré que le Plan quinquennal était dressé afin de consacrer les revenus pétroliers de l'Iraq aux besoins de développement, et non pas pour équilibrer le budget. Toutefois, la mise en œuvre de ce programme de développement économique est retardée en raison des déficits budgétaires de l'Iraq. En effet, les revenus de l'année fiscale 1931-32 sont utilisés principalement pour rembourser les dettes accumulées par le transfert des dettes ottomanes d'une part, et le transfert des coûts d'administration britannique à l'État iraquien d'autre part. Alors que le budget du plan quinquennal est d'environ 750 000 Livres sterling en 1932-33, le déficit iraquien, lui, se chiffre à 405 500 Livres pour l'année 1931.¹⁷¹⁴

4.1.2.2.1.3.2 Endettement militaire et ponction fiscale

Par ailleurs, en raison des coûts d'entretien des bases militaires établies par la Grande-Bretagne, le Gouvernement iraquien est incapable de financer ses projets d'infrastructure ferroviaire et routière, la construction de ses barrages, sa raffinerie de pétrole, son système de communication téléphonique, d'entretien des silos à grains, et de construction du port d'Umm Qasr.¹⁷¹⁵ En effet, la branche militaire du pouvoir grève le budget national de lourdes dépenses, consacrées à la protection des

¹⁷¹² Treaty of Angora, signed Oct. 20, 1921, British Treaty Series, Turkey, No. 2, 1921, Cmd. 1556.

¹⁷¹³ Voir *infra* § 3.1.2.3.3 de notre thèse sur les droits de succession de la dette ottomane en Iraq.

¹⁷¹⁴ Report to the League of Nations, *supra* note 64 à la p 29.

¹⁷¹⁵ Peterson to foreign office, 11 Feb. 1939, FO 371/23207, E1216/374/93; memorandum by the export credits guarantee department, 18 Feb. 1939, FO 371/23207, E1368/374/93; Iraqi ministry of foreign affairs to Houstoun-Boswall, 13 April 1939, FO 371/23208, E2821/374/93.

aérodromes britanniques, à l'équipement, à l'achat de munitions et au paiement de salaire des forces armées.

Entre 1932 et 1941, un tiers environ du budget national est consacré aux dépenses militaires.¹⁷¹⁶ L'Iraq s'engage dans une course à l'armement. Suite au décès de Fayçal en 1933, les gouvernements sont portés au pouvoir par des coups d'État successifs.¹⁷¹⁷ Ces mêmes gouvernements militaires entendent éviter le putsch à leur tour en offrant à l'armée de nombreux contrats d'équipement militaire. Redevenu Premier ministre en 1938, Nouri al-Saïd signifie rapidement son intention de demander un nouveau crédit à la Grande-Bretagne pour signer de nouveaux contrats d'armement.¹⁷¹⁸ L'Iraq est désormais au service d'une classe militaire qui tire des institutions d'État une rente de situation.

La militarisation du régime s'exprime par le développement d'une industrie de l'armement sous tutelle britannique, qui se poursuivra une fois l'indépendance acquise. Entre 1932 et 1940, le Gouvernement britannique fournit au régime hachémite tout l'équipement militaire nécessaire à la centralisation et à la concentration du pouvoir entre les mains des officiers sunnites.¹⁷¹⁹ Selon les termes du Traité d'alliance de 1930, les instructeurs et conseillers britanniques sont envoyés en renforts pour former les soldats irakiens, et inversement de nombreux officiers irakiens sont formés dans les académies militaires de l'Empire en Inde et au Royaume-Uni.¹⁷²⁰

¹⁷¹⁶ British embassy in Iraq, « Annual Report on Iraq for 1933 », 28 March 1934, FO 371/17871, E2204/2204/93; Newton to foreign office, 10 June 1940 and 19 Oct. 1940, FO 371/24556, E2198/E2913/203/93.

¹⁷¹⁷ Voir Majid Khadduri, *Independent Iraq, 1932-1958: A Study in Iraqi Politics*, London; New York: Oxford University Press, 1960.

¹⁷¹⁸ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 76.

¹⁷¹⁹ Air ministry to Mitchell, 4 Dec. 1936, AIR 23/653; minute by Ward, 6 Jan. 1937, FO 371/20796, E45/19/93; air ministry to foreign office, 4 May 1938, FO 371/21853, E2611/448/93; war office to foreign office, 12 April 1939, FO 371/23206, E2727/178/93.

¹⁷²⁰ Mohammad A. Tarbush, *The Role of the Military in Politics: A Case Study of Iraq to 1941*, Londres, Routledge, 1982 à la p 78.

Au printemps 1937, la Grande-Bretagne signe plusieurs contrats de vente avec l'Iraq de ses derniers modèles d'avion de chasse *Gladiator* et *Hurricane*.¹⁷²¹ Par ailleurs, le gouvernement iraquien conclut avec une firme britannique au début des années 1930 un contrat de construction d'une usine de production de munitions de petit calibre. Cette usine ouvre ses portes en août 1934. En 1938, elle produit 9 millions de munitions par an.¹⁷²² À la fin de la décennie, l'Iraq charge la même entreprise de construire une usine de fusils, qui ouvrira ses portes en août 1940.¹⁷²³ En juin 1939, le gouvernement iraquien passe une commande en Grande-Bretagne pour la construction d'une usine de fabrication d'obus d'artillerie.¹⁷²⁴ Mais à la fin des années 1930, poussé par l'idéologie nationaliste, l'Iraq diversifie ses partenariats militaires en violation du Traité d'alliance bilatérale, et signe des accords commerciaux avec les États-Unis et l'Italie pour l'achat de bombardiers, la Tchécoslovaquie pour l'achat de fusils automatiques et l'Allemagne pour l'achat de tanks et d'artillerie lourde.¹⁷²⁵ Par effet de mimétisme, l'Iraq se militarise à l'image de la Puissance tutélaire dont il entend se démarquer.

Au printemps 1939, le Gouvernement iraquien est si endetté que le Ministère des Finances confisque une partie des recettes municipales de Bagdad, de Bassora, et de Mossoul pour rembourser les services de la dette. La moitié des salaires des fonctionnaires est retenue par l'État.¹⁷²⁶ Une politique d'austérité budgétaire touche principalement les classes laborieuses. Pour survivre, le régime militaire pratique la

¹⁷²¹ Air ministry to R.A.F. headquarters in Iraq, 25 Feb. 1937, FO 371/20794, EI222/2/93. Meeting in London between Major Muhammad Ali Jawad (head of the Iraqi air force) and officials from the British air ministry, 24 May 1937, FO 371/20794, E3104/2/93; Silverfarb, *supra* note 49 à la p 82-83.

¹⁷²² Hay, « Quarterly Report on the Iraqi Army and Air Force », 30 Sept. 1934, FO 371/17850, E6359/10/93; British embassy in Iraq, « Annual Report on Iraq for 1938 », 21 Jan. 1939, FO 371/23214, E932/932/93.

¹⁷²³ Waterhouse, « Quarterly Report on the Iraqi Army and Air Force », 31 Aug. 1940, FO 371/24551, EI235/15/93.

¹⁷²⁴ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 84.

¹⁷²⁵ *Ibid.* aux pp. 83-84.

¹⁷²⁶ Sir Basil Newton (British ambassador in Iraq) to foreign office, 31 May 1939, FO 371/23215, E4085/1079/93.

ponction fiscale initiée durant l'occupation britannique du territoire sur des populations autrefois épargnées.

En janvier 1939, le Gouvernement iraquien demande un prêt de £5 millions à la Grande-Bretagne pour des achats commerciaux et militaires. À l'approche de la guerre, la Grande-Bretagne accorde l'Iraq notamment par souci de ranger les communautés arabes du côté des Alliés, et de protéger l'accès au golfe Persique.¹⁷²⁷

Plus fondamentalement, la Grande-Bretagne est disposée à offrir crédit à l'Iraq afin de soutenir sa propre industrie nationale : en effet, en vertu des clauses d'exclusivité commerciales signées avec l'Iraq en 1936, le prêt concédé à l'Iraq serait dépensé en Grande-Bretagne. Les crédits britanniques rémunèrent les entreprises britanniques qui fournissent le matériel à la construction du réseau ferroviaire. La Grande-Bretagne espère par la suite être remboursée sur les rentes pétrolières de l'État iraquien qui s'élèvent avant la guerre de 1939 à £2,2 millions par an.¹⁷²⁸ Le taux d'intérêt sur le remboursement de la dette est établi à 5 %.

4.1.2.2.2 Absence d'indépendance politique

Formellement libéré du mandat, l'Iraq souffre matériellement d'un défaut d'indépendance politique externe (4.1.2.2.2.1) et interne (4.1.2.2.2.2).

4.1.2.2.2.1 Absence de capacité juridique internationale

En 1932, le roi Faysal entend tenir une conférence internationale à Bagdad avec les délégués arabes de la région, afin de promouvoir l'union culturelle et économique du monde arabe. Le gouvernement britannique s'oppose à la tenue de la conférence par

¹⁷²⁷ Report by the chiefs of staff, 14 Jan. 1939, CAB 53/43, paper 824; foreign office to export credits guarantee department, 28 Jan. 1939, FO 371/23207, E663/374/93; foreign office to export credits guarantee department, 4 May 1939, FO 371/23208, E2959/374/93.

¹⁷²⁸ Export credits guarantee department to treasury, 25 Jan. 1939, FO 371/23207, E663/374/93; foreign office to export credits guarantee department, 28 Jan. 1939, FO 371/23207, E663/374/93; foreign office to export credits guarantee department, 4 May 1939, FO 371/23208, E2959/374/93.

peur que s'organise un front commun contre le contrôle indirect des puissances européennes au Moyen-Orient. Par conséquent, juste avant sa mort en juillet 1933, Faysal est obligé d'abandonner l'idée de tenir la conférence panarabe.¹⁷²⁹ Le morcellement territorial de l'Arabie en plusieurs États arabes vise à conserver l'ascendance de l'Empire britannique dans la région du Moyen-Orient.¹⁷³⁰

Puis, au printemps 1936, alors que l'Iraq négocie la conclusion d'un traité de fraternité et d'alliance avec l'Arabie saoudite, la Grande-Bretagne intervient une nouvelle fois dans les affaires étrangères du Gouvernement iraquien. Elle censure les dispositions du Traité appelant à une coopération militaire et politique renforcée entre les deux pays au nom des intérêts arabes en Palestine et en Syrie.¹⁷³¹ Soumis à l'obligation de consulter la Grande-Bretagne en matière de sécurité et de politique étrangère, l'Iraq est contraint d'abandonner sa capacité de conclure des traités entre les mains de l'ancienne puissance tutélaire.¹⁷³²

La même année, l'Iraq cherche à désamorcer la révolte arabe contre la poursuite de la colonisation juive de la Palestine.¹⁷³³ En juin 1936, le ministre iraquien des Affaires étrangères Nouri al-Saïd propose d'incorporer la Palestine à une fédération arabe présidée par l'Iraq. La Grande-Bretagne s'oppose à la création d'une telle fédération indépendante et sabote les négociations.¹⁷³⁴ La colonisation des territoires palestiniens se poursuit. Outre sa fermeté à l'égard des Arabes en Palestine, le

¹⁷²⁹ Humphrys to foreign office, 21 Dec. 1932, FO 371/16011, E6888/4478/65; memorandum by the eastern department of the foreign office, « Proposed Arab Congress, » 14 June 1933, FO 371/16855, E3120/347/65; Humphrys to foreign office, 15 July 1933, FO 371/16855, E6221/374/65.

¹⁷³⁰ Memorandum by Rendel, 13 June 1933, FO 371/16855, E3119/347/65; memorandum by the foreign office, 28 Sept. 1939, FO 371/27045, E6357/6/31.

¹⁷³¹ Voir Yehoshua Porath, « Britain and Arab Unity », 1980 *Jerusalem Quarterly* 15, 39.

¹⁷³² Silverfarb, *supra* note 49, aux pp. 58-59.

¹⁷³³ Yehoshua Porath, *The Palestinian Arab National Movement: From Riots to Rebellion*, Vol. II: 1929-1939 Londres, Routledge, 1977, aux pp. 204-208.

¹⁷³⁴ Gabriel Sheffer, « The Involvement of Arab States in the Palestine Conflict and British-Arab Relationship before World War II », *Jerusalem Academic Press*, 1974, aux pp. 64, 68; Y. Taggar, « The Iraqi Reaction to the Partition Plan for Palestine, 1937 », dans Gabriel Ben-Dor (dir.), *The Palestinians and the Middle East Conflict*, Ramat Can, Israel, 1978, 199, aux pp. 205-06.

Gouvernement britannique refuse durant la période de l'entre-deux-guerres toute initiative iraquienne visant à l'établissement d'une fédération arabe.¹⁷³⁵ L'opposition obstinée des représentants de la Grande-Bretagne à l'établissement d'une fédération arabe au Levant envenime les relations anglo-iraquiennes et contribue au rapprochement entre le Gouvernement iraquien et les Puissances de l'Axe (l'Allemagne et l'Italie).¹⁷³⁶

4.1.2.2.2 Absence d'autonomie interne

4.1.2.2.2.1 Assistance militaire britannique pour réprimer les soulèvements internes

La constitution d'un régime minoritaire au service d'intérêts commerciaux et financiers britanniques enclenche une centralisation et une militarisation du pouvoir politique.¹⁷³⁷ Régime clientéliste et patrimonial à la solde des Britanniques, la monarchie hachémite acquiert son organisation et ses technologies militaires de l'extérieur, « en dehors de tout processus interne de construction de contraintes mutuelles entre dirigeants et dirigés. »¹⁷³⁸ Elle souffre alors d'un déficit de légitimité auprès des populations sous tutelle, qui se révoltent pour renverser le régime minoritaire artificiellement maintenu en place par des intérêts extérieurs.

Dès l'entrée de l'Iraq dans la SDN, la situation du nouveau régime constitutionnel iraquien se détériore rapidement.¹⁷³⁹ « Durant cette période, le gouvernement change à trois reprises, tandis que les activités de l'opposition – incarnée par le Parti de la

¹⁷³⁵ Memorandum by C. J. Edmonds (adviser to the Iraqi ministry of the interior), « Present Pan-Arab Activity in Iraq », 31 July 1940, FO 371/24549, E2283/2029/65; Minutes by H. M. Eyres (eastern department of the foreign office), 16 July 1940, and H. L. Baggallay (eastern department of the foreign office), 17 July 1940, FO 371/24549, E2283/2029/65.

¹⁷³⁶ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 64.

¹⁷³⁷ La militarisation du régime hachémite eut été encore plus rapide sans les difficultés d'exécution des contrats d'armement auxquelles l'industrie britannique était confrontée durant les préparatifs de guerre contre l'Allemagne nazie. Voir War office to foreign office, 19 May 1937, FO 371/20797, E2753/19/93; War office to foreign office, 30 April 1938, FO 371/21853, E2525/448/93; War office to Waterhouse, 12 May 1939, FO 371/23206, E3568/178/93.

¹⁷³⁸ Voir Tilly, *supra* note 906.

¹⁷³⁹ Majid, *supra* note 50 à la p 78.

Fraternité nationale – sont grandissantes et gagnent les tribus.¹⁷⁴⁰» Au nord, les Kurdes qui redoutaient la discrimination systématique à leur égard avaient déjà été écrasés lors de la signature du Traité d'alliance.¹⁷⁴¹ Au lendemain de l'indépendance, en août 1933, les Assyriens, de religion chrétienne, se rebellent également et entendent former une région autonome au nord du pays. Soucieux de protéger leurs modes de vie, les Assyriens interpellent les autorités internationales concernant l'absence de clause protégeant les minorités dans le Traité de 1930. Ils pétitionnent la Commission permanente des mandats et le Conseil de la SDN afin d'obtenir des garanties d'autonomie régionale.¹⁷⁴² Ils s'inquiètent du fait que ni la Puissance tutélaire ni le Gouvernement iraquien n'avaient accordé d'autonomie régionale aux minorités, dont les représentants furent écartés des négociations à l'accession de l'Iraq à la SDN.¹⁷⁴³ La CPM avait pourtant recommandé en 1925 l'envoi d'un émissaire de la SDN dans la région pour contrôler le respect des droits des minorités. Le représentant de la SDN ne sera jamais convoqué par la Puissance mandataire pour exercer un droit de regard sur le traitement réservé à ces populations.¹⁷⁴⁴ Les représentants du *Colonial Office* insistent auprès de la CPM que les pétitions kurdes et assyriennes exagèrent ou fabriquent de toute pièce la discrimination à leur

¹⁷⁴⁰ *Ibid* à la p 148.

¹⁷⁴¹ Arnold J. Toynbee, *Survey of International Affairs 1934* (London, 1935), pp. 125-32; Longrigg, *supra* note 120 aux pp. 183-185, 194-96; Hassan Arfa, *The Kurds: An Historical and Political Study* (London, 1966), p. 117; Sluglett, *supra* note 1097 aux pp. 118-25, 182-94.

¹⁷⁴² Voir par exemple Manifesto of the Assyrian levies, 1 June 1932, FO 371/16035, E4531/23/93; Petition of the Assyrian leaders to Humphrys, 17 June 1932, FO 371/16035, E4531/23/93; Petition of the Mar Shimun to the League of Nations, 22 Sept. 1932, FO 371/16037, E6023/23/93.

¹⁷⁴³ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 38.

¹⁷⁴⁴ Lieutenant-Colonel R. S. Stafford, *The Tragedy of the Assyrians*, London, George Allen & Unwin Ltd., 1935, aux pp. 107-12; Khaldun S. Husry, « The Assyrian Affair of 1933 (I) », 1974 *International Journal of Middle East Studies* 5:2, 161.

égard.¹⁷⁴⁵ Diplomatiquement isolés, confrontés à l'impuissance de la SDN à faire respecter leurs droits, les Assyriens s'engagent dans la lutte armée.¹⁷⁴⁶

Assurée du soutien aérien britannique, l'armée iraquienne écrase dans le sang la tentative d'autonomie assyrienne.¹⁷⁴⁷ En août 1933, les hommes en âge de combattre sont assassinés et les villages systématiquement pillés et brûlés.¹⁷⁴⁸ Soucieux de « préserver l'unité nationale », le Roi Fayçal cautionne le pogrom.¹⁷⁴⁹ Il peut compter sur le devoir d'assistance militaire de l'ancienne Puissance tutélaire qui est tenue, en vertu de l'Article 5 de l'Annexe au Traité de 1930, de prêter main-forte au Roi lorsque celui-ci le requiert.¹⁷⁵⁰ Par souci de maintenir de bonnes relations avec Bagdad et de préserver l'intégrité du Traité d'alliance, la Grande-Bretagne accède aux demandes du Gouvernement iraquien.¹⁷⁵¹ Sous les ordres du Vice-maréchal de l'Air C. S. Burnett, les escadrons britanniques larguent une centaine de bombes sur les positions assyriennes.¹⁷⁵² Autrefois recrutés par la Puissance occupante dans son offensive contre les Turcs, les Assyriens sont abandonnés à leur propre sort afin de consolider l'alliance britannique avec le régime hachémite minoritaire.¹⁷⁵³

¹⁷⁴⁵ Commission Permanente des Mandats, L.N.A., R2316, 6A/22413/655, CPM 1198, Rappard, « Report on the various petitions emanating from Kurdish sources » (June 22, 1931); David McDowall, *A Modern History of the Kurds*, Londres, 1996, chap. 8; Pedersen, *supra* note 1076 à la p 995.

¹⁷⁴⁶ Khaldun S. Husry, « The Assyrian Affair of 1933 (I) », 1974 *International Journal of Middle East Studies* 5:2, 161.

¹⁷⁴⁷ Silverfarb, *supra* note 49, aux pp. 42-43.

¹⁷⁴⁸ Memorandum by Ogilvie-Forbes, 4 Sept. 1933, FO 371/16889, E5190/7/93; views of Nuri and Edmonds in Sir Archibald Clark Kerr (British ambassador in Iraq) to foreign office, 15 Dec. 1936, FO 371/20015, E8113/1419/93;

¹⁷⁴⁹ Majid, *supra* note 50 à la p 146.

¹⁷⁵⁰ « His Britannic Majesty undertakes to grant whenever they may be required by His Majesty the King of Iraq all possible facilities in the following matters . . . [including] The provision of arms, ammunition, equipment, ships and aeroplanes of the latest available pattern for the forces of His Majesty the King of Iraq. » Dans Silverfarb, *supra* note 49 à la p 43.

¹⁷⁵¹ Minute by Rendel, 7 Aug. 1933, FO 371/16884, E4402/7/93; Sir Robert Vansittart (permanent undersecretary of state for foreign affairs) to MacDonald, 7 Aug. 1933, FO 371/16884, E4402/7/93; note by MacDonald, 8 Aug. 1933, FO 371/16884, E4439/7/93.

¹⁷⁵² Burnett to air ministry, 8 Aug. 1933, FO 371/16884, E4429/7/93.

¹⁷⁵³ Pedersen, *supra* note 1076 à la p 995.

Si l'Iraq est l'objet de vertes critiques au sein de la SDN pour son traitement des minorités au sujet desquelles il a signé des engagements de protection, son armée démontre une aptitude grandissante à maintenir l'ordre intérieur et érige ses commandants au rang de héros nationaux. Tel est le cas du général Bakr Sidqî, revenu victorieux de la campagne militaire contre les Kurdes et les Assyriens, et qui ourdit un putsch militaire en 1936 pour s'emparer du pouvoir.¹⁷⁵⁴

4.1.2.2.2.2 Militarisation des rapports sociaux

Signe de l'absence d'autonomie politique interne, la loi martiale est décrétée à quatre reprises durant l'année 1935¹⁷⁵⁵ pour lutter contre une nouvelle insurrection chiite qui éclate le long des berges de l'Euphrate, au sud de l'Iraq.¹⁷⁵⁶ La loi martiale permet de contrôler la population civile en période de vive réaction à la conscription générale, adoptée l'année précédente. La communauté chiite, constituant plus de la moitié de la population totale, refuse la conscription et appelle la Grande-Bretagne à maintenir sa présence en Iraq.¹⁷⁵⁷ À première vue, cette attitude est surprenante en raison du soulèvement des chiites contre la présence britannique sur leur territoire en 1920. Mais, au fil des années, la majorité chiite se rallie à l'idée que la Puissance mandataire est le dernier rempart face aux abus de pouvoir de la minorité sunnite.¹⁷⁵⁸ La première phase de construction de l'État iraquien est très nettement dominée par la coterie des anciens officiers sunnites de l'Empire ottoman, qui occupent les postes clef des nouvelles institutions publiques. Une fois le régime minoritaire sunnite en pleine possession des institutions iraqiennes, il accentue la discrimination à l'égard

¹⁷⁵⁴ Majid, *supra* note 50 à la p 146.

¹⁷⁵⁵ *Ibid* à la p 149.

¹⁷⁵⁶ Clark Kerr to foreign office, 15 May 1935 and 16 May 1935, FO 371/18953, E3287/E3042/1583/93; Silverfarb, *supra* note 49 à la p 80.

¹⁷⁵⁷ Atiyyah, *supra* note 187 à la p 33; Batafu, *supra* note 54 à la p 40.

¹⁷⁵⁸ Note by Sir Henry Dobbs (British high commissioner in Iraq), « The Internal Situation in Iraq », 27 June 1927, FO 371/12259, E3220/86/65; note by C. J. Edmonds (acting adviser to the Iraqi ministry of the interior), 27 Sept. 1927, CO 730/123, file 40465; Air Vice-Marshal Sir Edward Ellington (air officer commanding in Iraq) to Sir Hugh Trenchard (chief of the air staff), 4 Oct. 1927, CO 730/123, file 40465; memorandum by Dobbs, 18 Oct. 1927, CO 730/123, file 40465; Sluglett, *supra* note 1097 aux pp. 310-13.

de la majorité chiite.¹⁷⁵⁹ Le Royaume hachémite interdit les partis d'opposition, censure la presse, bâillonne les syndicats, et mate implacablement les tribus yézidiées (secte hérétique de l'Islam) du nord-ouest près de la frontière avec la Syrie, qui s'étaient soulevées à leur tour contre la conscription.¹⁷⁶⁰

Le Gouvernement intériorise la domination mandataire, en poursuivant des politiques répressives d'abord observées chez son homologue britannique. Durant les premières années d'indépendance formelle, la Monarchie hachémite gouverne par ordonnances et suspend les libertés civiles et politiques des tribus insurgées en recourant aux mesures d'exception prévues à l'Article 26(3) de la Loi organique.¹⁷⁶¹ La censure britannique des débats à l'Assemblée et la manipulation des élections seront des méthodes utilisées à répétition par les gouvernements irakiens successifs pour concentrer le pouvoir entre les mains du Conseil exécutif.¹⁷⁶² Encouragées par les Britanniques, la corruption des députés et la manipulation du processus électoral permettent d'obtenir des majorités factices, acquises à la politique minoritaire du Gouvernement hachémite.¹⁷⁶³ Par exemple, dès 1928, les Sunnites manipulent le processus électoral pour emporter les élections.¹⁷⁶⁴ Les chiites n'obtiennent que vingt-six sièges sur quatre-vingt-huit à la chambre des députés.¹⁷⁶⁵ En provinces, la situation est identique : en 1921, les cinq gouverneurs d'Iraq sont sunnites ; en 1933 treize gouverneurs sont sunnites et seulement un gouverneur est chiite.¹⁷⁶⁶ Les techniques de « contrôle indirect » des Britanniques se prolongent dans l'État postcolonial irakien pour assurer le maintien du régime minoritaire.

¹⁷⁵⁹ Batatu, *supra* note 54 à la p 15.

¹⁷⁶⁰ Memorandum by Ward, « Recrudescence of Moslem Agitation against Religious Minorities in Northern Iraq », 19 Feb. 1936, FO 371/20002, E968/147/93; Silverfarb, *supra* note 49 à la p 81; Majid, *supra* note 119 à la p 150.

¹⁷⁶¹ Nigel G. Davidson, « The Constitution of Iraq », 1925 *Journal of Comparative Legislation and International Law* 7:1, 41 à la p 46.

¹⁷⁶² Dawisha, *supra* note 288, aux pp. 55-57.

¹⁷⁶³ *Ibid.* à la p 57.

¹⁷⁶⁴ Voir Elie Kedourie, « Anti-Shiism in Iraq under the Monarchy », 1988 *Middle Eastern Studies* 24.2, 249-253.

¹⁷⁶⁵ Batatu, *supra* note 54 à la p 47.

¹⁷⁶⁶ Kedourie, *supra* note 721 à la p 212.

Durant les années 1930, une part importante du budget national est consacré à l'équipement de tanks et d'artillerie lourde pour pacifier les tribus¹⁷⁶⁷ et « se prémunir des menaces turques et iraniennes¹⁷⁶⁸ ». Formée et équipée par la Grande-Bretagne, l'armée iraquienne reproduit durant les années 30 la politique de répression systématique des tribus kurdes et chiites initiée par la *Royal Air Force* aux premières heures de la construction étatique.¹⁷⁶⁹

À l'« indépendance » en 1932, l'armée iraquienne est composée de 9 000 hommes, assistée de cinq escadrons de l'aviation britannique, de colonnes de voiture blindées pilotées par le personnel la *Royal Air Force*, et de régiments tribaux sous les ordres d'officiers britanniques.¹⁷⁷⁰ Une fois l'indépendance acquise, le Gouvernement remplace les régiments tribaux par une garde iraquienne rapprochée des installations britanniques en vertu de l'Article 4 de l'Annexe au Traité d'alliance de 1930.¹⁷⁷¹ La force aérienne demeure néanmoins sous le commandement d'un officier britannique. Celui-ci dispose des pleins pouvoirs pour recruter et former le personnel militaire et administratif des aérodromes, établir les taux de rémunération et les conditions de service et les fournir en armes et en équipement.¹⁷⁷² Les troupes impériales continuent donc de maintenir la sécurité des bases aériennes après l'indépendance de l'Iraq.¹⁷⁷³

¹⁷⁶⁷ Le Gouvernement estime que 100 000 fusils sont dispersés sur le territoire. Voir Iraqi legation in London to British foreign office, 7 April 1937, FO 371/20797, E1925/19/93.

¹⁷⁶⁸ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 74.

¹⁷⁶⁹ Elie Kedourie, « Anti-Shiism in Iraq under the Monarchy », 1988 *Middle Eastern Studies* 24:2, 249-253.

¹⁷⁷⁰ Note by the air staff, « The Military Aspects of the Treaty with Iraq », 2 Jan. 1930, CO 730/151, file 78025, part 1; air ministry paper for senior division Camberley, 1930, AIR 9/14, folio 51; address by the chief of the air staff to the imperial defence college, « Air Policy in Imperial Defence », Dec. 1930, AIR 5/173.

¹⁷⁷¹ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 48.

¹⁷⁷² Voir Lettre secrète de Nuri al-Saïd adressée aux délégués britanniques le 30 juin 1930, dans Humphrys to foreign office, 23 Jan. 1935, FO 371/18950, E759/759/93.

¹⁷⁷³ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 51.

La violence aérienne, discrétionnaire et fondatrice de droit des Britanniques a des prolongements en période de violence conservatrice du droit, puisque l'aviation aura longtemps pour tâche de garantir la souveraineté territoriale iraquienne et préserver l'intégrité physique des zones d'exploration pétrolière.¹⁷⁷⁴ Le droit nouveau est instauré sur des fondements déjà introduits par la guerre. Durant le règne de la dynastie hachémite, l'élite sunnite au pouvoir se résignera même à utiliser les méthodes coercitives de maîtrise des airs héritées des Britanniques pour se maintenir au pouvoir.¹⁷⁷⁵ À partir de 1935, l'aviation embryonnaire du Royaume d'Iraq remplace la R.A.F.. Utilisant du matériel britannique, les premiers escadrons irakiens bombardent les villages et les cultures de tribus chiites et yézidiennes, tandis que les troupes au sol exécutent sommairement les prisonniers.¹⁷⁷⁶ Durant la seule année 1935, l'aviation iraquienne largue 15 678 bombes.¹⁷⁷⁷ La monarchie hachémite s'endettera pour acquérir les avions de combat britanniques au nom de la survie de son régime minoritaire et impopulaire. Le nombre d'avions stationnées en Iraq augmente de neuf en 1932 à cent seize en 1941, tous acquis en vertu d'un accord de préférence commerciale avec la Grande-Bretagne.¹⁷⁷⁸ L'assistance de la « gardienne de la civilisation » contribue à la fabrique du despotisme arabe.¹⁷⁷⁹

L'état de guerre se prolonge pour s'inscrire dans la permanence de l'État militaire. L'État irakien exerce une violence mimétique qui intériorise les usages et techniques

¹⁷⁷⁴ Majid, *supra* note 50 à la p 117.

¹⁷⁷⁵ David E. Omissi, *Air Power and Colonial Control: The Royal Air Force, 1919-1939*, Manchester University Press, 1990 à la p 212.

¹⁷⁷⁶ Silverfarb, *supra* note 49 à la p 81; Acting inspector of the Iraqi air force, « Quarterly Report on the Iraqi Air Force, » 30 Sept. 1935, FO 371/18951, E6537/759/93; British embassy in Iraq, « Annual Report on Iraq for 1936, » 30 Jan. 1937, FO 371/20803, E1055/1055/93; inspector of the Iraqi air force, « Quarterly Report on the Iraqi Air Force, » 15 June 1937, FO 371/20794, E4111/2/93; Longrigg, *supra* note 120 aux pp. 242-43.

¹⁷⁷⁷ Mohammad A. Tarbush, *The Role of the Military in Politics: A Case Study of Iraq to 1941*, Londres, Routledge, 1982 à la p 112.

¹⁷⁷⁸ Le traité anglo-irakien de 1930 impose dans les faits l'acquisition exclusive d'équipement britannique, puisqu'il interdit à l'Iraq l'achat de matériel militaire « différent du matériel utilisé par les forces de Sa Majesté britannique. » Dans Silverfarb, *supra* note 49 à la p 77.

¹⁷⁷⁹ Pedersen, *supra* note 1076 à la p 985.

répressives de l'ancienne Puissance mandataire dans l'ordre constitué. Dans la *sphère internationale*, l'exercice du pouvoir est imprégné du rapport de soumission des Sunnites aux Britanniques. Dans la *sphère nationale*, la minorité sunnite impose sa domination militaire sur la majorité chiite par imitation des forces britanniques encore sur place. La violence *objective* des forces occupantes est *subjectivée* par les Sunnites, intériorisée puis extériorisée sur les cibles victimaires que sont les Chiites et les Kurdes. D'après Albert Memmi, le colonisé incorpore par mimétisme la logique coloniale dans ses rapports sociaux.¹⁷⁸⁰ L'État postcolonial iraquien suit un processus similaire d'imbrication de logiques de domination des Britanniques sur les Sunnites, des Sunnites sur les Chiites, des grands propriétaires sur les petits paysans, de l'armée sur les citoyens, des Arabes sur les Kurdes.

En conclusion, le régime minoritaire hachémite inscrit la militarisation de la vie sociale dans la permanence des pratiques institutionnelles : la « violence conservatrice de droit » intériorise l'état d'exception qui avait été imposé dans un premier temps par l'exercice extérieur de la « violence fondatrice de droit » : c'est la fabrique de l'État.¹⁷⁸¹ Or, la succession d'État sous occupation états-unienne inverse l'expérience du mandat : c'est la destruction de l'État.

Alors que la Grande-Bretagne crée un État postcolonial sous sa dépendance militaire et financière, les États-Unis lui succèdent un État néolibéral mercenaire, fragmenté, dont les rapports sociaux sont déformalisés sous l'effet de l'occupation. Dans la continuité de l'expérience mandataire, le transfert de droit états-unien déstructure l'ancien régime public iraquien pour le libéraliser et le redistribuer à des compagnies étrangères. À l'instar de la Grande-Bretagne, les États-Unis maintiennent le service de sous-traitance mercenaire jusqu'en janvier 2012, c'est-à-dire au-delà de l'entrée en vigueur de la Constitution et de la période de transfert de souveraineté au premier Gouvernement élu.

¹⁷⁸⁰ Memmi, *supra* note 90.

¹⁷⁸¹ Voir Benjamin, *supra* note 23.

Affaibli, sous « surveillance » et dépendance financière internationale, l'État irakien est contraint de poursuivre la collaboration militaire et extractive avec l'occupant en signant des ententes contractuelles avec les investisseurs étrangers. Une situation similaire à l'établissement du régime hachémite préside à l'instauration du régime fédéral irakien en 2006 : ce dernier intériorise la politique d'extraction néolibérale enclenchée sous occupation, et recourt à des organisations mercenaires dans la continuité du régime de transition.

4.2 Intériorisation du pouvoir reconstitué secondaire en période de succession d'État

À partir de 2005, l'intériorisation de la violence d'occupation se répète dans l'ordre constitué. Établie sur le territoire irakien depuis 2003, la Puissance occupante devient rapidement Puissance administratrice, et contrôle le processus reconstituant au moyen de la TAL.¹⁷⁸² La Constitution de la République d'Iraq entre en vigueur en 2005 et le nouveau Gouvernement élu entre en fonctions en 2006. À partir de ce moment-là, les États-Unis maintiennent le contrôle sur le nouveau régime pour monopoliser la fourniture d'équipements militaires à l'Iraq et poursuivre l'« accumulation par dépossession » au nom des investisseurs et des firmes étrangères. Le marché public de la reconstruction reste dominé par des intérêts étrangers qui disposent, comme leurs prédécesseurs britanniques, d'un régime d'immunité juridique et fiscale. Le premier Gouvernement élu n'aura d'autre choix que d'établir sa légitimité sur les fondements imposés par l'occupant, créant en réaction une contre-violence destructrice du régime dont on perçoit aujourd'hui les effets dévastateurs.¹⁷⁸³

¹⁷⁸² Voir *infra* § 3.2.1.2 de notre thèse sur les fondements juridiques de l'administration transitoire.

¹⁷⁸³ Victoria Fontan, « Polarization between occupier and occupied in post-Saddam Iraq: Colonial humiliation and the formation of political violence », 2006 *Terrorism and Political Violence* 18:2, 217; Toby Dodge, « State and society in Iraq ten years after regime change: the rise of a new authoritarianism », 2013 *International Affairs* 89:2, 241; Myriam Benraad, « Les sunnites, l'Irak et l'État islamique », 2014 *Esprit* 11, 89.

Avant d'examiner l'intériorisation de la violence d'occupation par le nouveau régime reconstitué, il est nécessaire de rappeler qu'en amont, la Puissance occupante internationalise le pouvoir reconstituant indirect. En guise de rappel, elle exerce un contrôle de conformité de la Constitution d'Iraq au respect des engagements internationaux pris par le Conseil de gouvernement intérimaire.

En effet, ce dernier est tenu de maintenir les arrêtés de l'APC en vigueur, en conformité avec la *Loi d'administration transitoire*, valide jusqu'à l'adoption de la nouvelle constitution le 15 octobre 2005.¹⁷⁸⁴ Comme nous l'avons constaté dans le Chapitre III, ce régime transitoire d'occupation perpétue, avant qu'un gouvernement légitime ne soit élu le 20 mai 2006, le programme d'austérité budgétaire et de reconstruction économique au service d'intérêts étrangers. Les entreprises de la Coalition sont alors en mesure, en vertu d'un régime international de réduction des dépenses publiques du FMI approuvé par le Gouvernement provisoire, de s'emparer de parts de marché qui autrefois relevaient du service public de l'État iraquien. En période de transition constitutionnelle indirecte, la restructuration de la dette publique exerce une contrainte budgétaire sur le Gouvernement intérimaire pour libéraliser le territoire.

C'est durant l'exercice du pouvoir intérimaire que la question des modalités de désignation des représentants de l'Assemblée constituante se pose. Or, là encore, comme à l'époque mandataire, l'occupant exerce un contrôle étroit sur la nomination des titulaires formels du pouvoir reconstituant.¹⁷⁸⁵ Les procédures reconstituantes – la *désignation* de l'organe constituant et l'établissement d'une *procédure d'adoption* de la nouvelle constitution – sont internationalisés (4.2.1) pour garantir les réformes d'occupation et inscrire la liberté de circulation des capitaux étrangers dans l'ordre juridique permanent (4.2.2). En période de succession d'État, le cycle de *violence conservatrice du droit* est enclenché, afin d'éliminer les mouvements d'insurrection

¹⁷⁸⁴ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 52.

¹⁷⁸⁵ *Ibid.* à la p 39.

opposés au régime d'occupation. En miroir au premier régime pétromonarchique, le dernier régime extractif sollicite l'assistance militaire de l'occupant pour se maintenir au pouvoir (4.2.3).

4.2.1 Internationalisation des procédures reconstituantes

Initialement, le Plan Bremer consistait à nommer un Comité de préparation de la constitution sous l'autorité du Conseil de gouvernement intérimaire (CGI), puis rédiger la constitution sur recommandation du Comité, et enfin faire ratifier la constitution par la population.¹⁷⁸⁶ Toutefois, le Grand Ayatollah Al-Sayyid Ali Al-Husseini Al-Sistani, qui représente la majorité des fidèles de confession chiite, c'est-à-dire la majorité de la population iraquienne, contrecarre les intentions de l'occupant et lance une *fatwa* qui appelle à l'élection directe des membres d'une assemblée nationale transitoire.¹⁷⁸⁷ Dans sa *fatwa*, Al-Sistani exhorte la communauté des croyants à boycotter le processus transitionnel de l'occupant, tant que sa requête n'est pas entendue. La *fatwa* d'al-Sistani rappelle les *fatwas* des ayatollahs de Nadjaf et Karbala entre 1918 et 1922, qui interdisaient aux musulmans de participer aux consultations britanniques et aux élections à l'Assemblée constituante.

Exprimant son désaccord en ce qui concerne l'organisation de la phase transitionnelle selon des modalités nominales et non électorales, Al-Sistani sollicite l'avis du Secrétaire général des Nations Unies sur la question. Sistani plaide pour l'organisation d'élections générales en vue de choisir le Gouvernement intérimaire, afin de respecter le processus de transition constitutionnelle selon les principes d'autodétermination interne. Dans sa démarche, al-Sistani s'inspire de la pratique précédente des ayatollahs Mohammad Taqi Shirazi et Shaykh al-Sharī'a Isfahani, qui envoyèrent le 14 février 1919 au Président états-unien Wilson une lettre « sollicitant

¹⁷⁸⁶ Voir Arato, *supra* 31 à la p 102.

¹⁷⁸⁷ Larry Diamond, « What Went Wrong in Iraq », 2004 *Foreign Affairs* 83:5 34 à la p 48; Arato, *supra* 31 Préface ix.

son aide pour l'établissement en Iraq d'un État indépendant arabe et islamique, dirigé par un émir musulman aidé d'une Assemblée nationale.¹⁷⁸⁸» En 2004, les hauts dignitaires chiites sortent de l'isolement politique dans lequel ils étaient plongés depuis la censure de leurs revendications par la Grande-Bretagne¹⁷⁸⁹, « pour exiger d'une part que la Constitution soit rédigée uniquement par des représentants irakiens et que, d'autre part, ceux-ci soient désignés par un vote direct des populations irakiennes elles-mêmes.¹⁷⁹⁰» Inspiré par la Révolution constitutionnelle persane de 1906, Sistani désire organiser un double plébiscite : dans un premier temps, l'assemblée élue représentant le pouvoir constituant rédige le projet de constitution ; dans un deuxième temps, la constitution est soumise au référendum (ratification populaire) ; et enfin la constitution organise l'élection du pouvoir constitué. Ainsi, la loi du nombre chiite assurerait la victoire du mouvement nationaliste majoritaire.¹⁷⁹¹

Bénéficiant de l'assise populaire, Al-Sistani réussit à plier la volonté de l'occupant en décrochant la tenue d'élections à l'Assemblée constituante.¹⁷⁹² Puis, selon les vœux d'Al-Sistani, la Constitution de 2005 est révisée par les représentants élus réunis en Assemblée constituante, et soumise à référendum. La Constitution est ratifiée par l'Assemblée constituante, puis approuvée par référendum le 15 octobre 2005. La doctrine constitutionnelle est formellement respectée. « Ici, on note un attachement au maintien de la qualité nationale de la norme constitutionnelle par le recours au pouvoir constituant démocratique.¹⁷⁹³» Toutefois, la transition constitutionnelle souffre d'un défaut de légitimité en raison cette fois, non pas de l'abstention des chiites comme sous la tutelle britannique, mais du boycott des sunnites, anciens

¹⁷⁸⁸ Luizard *supra* 54 à la p 446: « Chronologie ». Voir aussi Dawisha, *supra* note 288 à la p 47.

¹⁷⁸⁹ Contrairement au séminaire de Qom dans l'Iran voisin, le séminaire de Nadjaf en Iraq est rattaché à la tradition quiétiste, qui considère que le clergé ne doit pas s'ingérer dans les affaires politiques et administratives de l'État. Voir Luizard *supra* 54.

¹⁷⁹⁰ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 21.

¹⁷⁹¹ Voir Arato, *supra* 31 à la p 93.

¹⁷⁹² Voir Tripp, *supra* note 53 à la p 283. Al-Sistani tire les leçons du passé pour éviter la répétition du détournement des consultations publiques en période de transition constitutionnelle. À ce sujet, voir Ireland, *supra* note 54 à la p 166.

¹⁷⁹³ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 87.

détenteurs du pouvoir, écartés au nom de la purge du Parti Baas. Le processus reconstituant échappe partiellement à la volonté populaire, « faisant ainsi reposer le nouveau régime sur un détournement de légitimité décisionnelle ¹⁷⁹⁴ » par la majorité chiite, désireuse de s'emparer du pouvoir après en avoir été jusqu'ici exclue depuis la création de l'État iraquien.

Un régime de plébiscites auprès de la majorité chiite est rapidement instauré.¹⁷⁹⁵ En réaction, la minorité sunnite refuse de participer à l'élection de l'Assemblée nationale de transition en janvier 2005, chargée de réviser le projet constitutionnel.¹⁷⁹⁶ Par conséquent, le taux de participation au scrutin du 30 janvier 2005 est de 58 %. Les résultats reflètent l'éclatement ethnoconfessionnel du paysage politique iraquien. Indication concrète des allégeances infraétatiques, chaque ministère du Gouvernement de transition, dirigé par Ibrahim al-Ja'fari, devint le fief patrimonial d'une communauté religieuse.¹⁷⁹⁷ La responsabilité collective du Gouvernement est fragilisée par les loyautés partisans de chaque ministre. Caricature de cette pratique clientéliste du pouvoir, le Ministère de l'Intérieur est noyauté par des milices chiites et des escadrons de la mort formés en Iran.¹⁷⁹⁸ Néanmoins, malgré la crise de la transition constitutionnelle, les réformes économiques sont maintenues.

4.2.2 Intériorisation des réformes économiques en période de succession d'État

Établi en période de chaos, le régime plébiscitaire iraquien est hautement dysfonctionnel, comme nous allons l'observer dans deux domaines constitutionnels et législatifs précis, celui de l'extraction énergétique (4.2.2.1) et celui des investissements étrangers (4.2.2.1).

¹⁷⁹⁴ Jean-Pierre Massias, *Droit constitutionnel des États d'Europe de l'Est*, 2^e édition, P.U.F., 2008 à la p 43.

¹⁷⁹⁵ Peter W. Galbraith, *The end of Iraq: How American incompetence created a war without end*, Simon & Schuster, 2007.

¹⁷⁹⁶ Marie-Joëlle Zahar, « Les risques du *nation building* 'sous influence': les cas de l'Irak et du Liban », 2005 *Critique internationale* 3, 153.

¹⁷⁹⁷ Dawisha, *supra* note 288 à la p 250.

¹⁷⁹⁸ Dodge, *supra* 93.

4.2.2.1 La réforme du marché énergétique sous le nouveau régime constitué

Comme la première, la dernière Constitution iraquienne entre en vigueur dans des circonstances exceptionnelles, en période de conflit armé et sous régime d'occupation étrangère.¹⁷⁹⁹ La Constitution est élaborée par un Comité de réforme constitutionnelle sous l'autorité de l'APC et écrite en anglais avant d'être traduite en arabe.¹⁸⁰⁰ Même si les représentants de l'Assemblée nationale de transition sont élus conformément aux vœux d'Al-Sistani, le Comité de réforme constitutionnelle est placé sous tutelle extérieure pour conserver les dispositions économiques établies par la TAL.

Nous allons constater qu'à l'instar du premier régime constitutionnel iraquien établi sous le mandat britannique, la nouvelle constitution, qui est théoriquement fondamentale et au sommet de la hiérarchie des normes, est en fait soumise aux préférences économiques de l'occupant. Maintenant le contrôle sur le processus reconstituant de droit, les États-Unis réussissent à libéraliser partiellement la production nationale d'hydrocarbures (4.2.2.1.1). Dès lors, le nouveau régime signe de nombreuses ententes de service technique avec des compagnies étrangères (4.2.2.1.2).

4.2.2.1.1 Libéralisation de la production nationale d'hydrocarbures

Établissant un régime fédéral, démocratique et parlementaire (Article 1) sur le modèle de l'occupant, la Constitution délègue de nombreuses compétences économiques aux régions, afin d'éviter officiellement le retour à la concentration autocratique du pouvoir.¹⁸⁰¹ Comme nous allons le voir, les firmes étrangères et les fiefs de pouvoir décentralisé en province profitent de l'ambiguïté du texte constitutionnel pour signer des ententes sans obtenir l'accord préalable du pouvoir central. Cette décentralisation

¹⁷⁹⁹ Voir Arato, *supra* 31 à la p 103.

¹⁸⁰⁰ *Ibid.* à la p 140.

¹⁸⁰¹ *Ibid.* à la p 165; Zedalis, *supra* note 34 aux pp. 32 à 38.

fédérale contribue à déformaliser le secteur extractif iraquien, désormais ouvert aux investissements directs étrangers.

Dans le domaine économique qui nous intéresse, la Constitution respecte l'esprit de la période transitoire, et consacre le principe de libre entreprise. Les articles 25, 26 et 110 de la Constitution iraquienne garantissent la transition vers un système de libre-marché. Elle entre en vigueur le même jour et consacre au sommet de la hiérarchie des normes le principe de libre entreprise. D'après l'Article 25 de la Constitution, « L'État assure la réforme de l'économie iraquienne en conformité avec les principes d'économie modernes afin d'encourager le plein investissement dans ses ressources, de diversifier ses partenariats et d'encourager le développement du secteur privé.¹⁸⁰² » L'Article 26 garantit la libre concurrence, l'investissement privé ainsi que le traitement national des investisseurs étrangers. Puisque l'État puise la majorité de ses revenus de l'exploitation des ressources naturelles, l'Article 112 stipule que le Gouvernement d'Iraq s'engage à « développer la richesse pétrolière et gazière [...] en utilisant les techniques les plus avancées des principes du marché et en encourageant les investissements.¹⁸⁰³ »

Toutefois, la Constitution de 2005 ne précise pas la répartition et les limites de compétences économiques des sujets de droit sous le régime fédéral. Seuls certains principes fondamentaux sont consacrés, qu'il conviendra de compléter par des arrangements législatifs. L'Article 112(1) de la Constitution renvoie à une loi de mise en œuvre le soin de détailler les droits de concession et de redistribution de la rente pétrolière.¹⁸⁰⁴ En vertu de la Constitution, une ébauche de proposition de *Loi sur les*

¹⁸⁰² Article 112, alinéa 2 de la Constitution de la République d'Iraq, entrée en vigueur le 15 octobre 2005.

¹⁸⁰³ *Ibid.*

¹⁸⁰⁴ Voir Article 112, para.1 de la Constitution: « The federal government, with the producing governorates and regional governments, shall undertake the management of oil and gas extracted from present fields, provided that it distributes its revenues in a fair manner in proportion to the population distribution in all parts of the country, specifying an allotment for a specified period for the damaged regions which were unjustly deprived of them by the former regime, and the regions that were

hydrocarbures est déposée devant le Conseil des ministres en juillet 2006. Simultanément, l'Agence de Développement International des États-Unis (USAID) envoie l'émissaire Ronald Jonkers, ancien assistant de l'*Overseas Private Investment Corporation* et conseiller général de la firme *Hills, Stern & Morley*, pour contribuer à la rédaction du projet de loi.

Le 15 janvier 2007, le projet est déposé au Parlement, puis révisé un mois plus tard. La version de février accentue le rôle du Gouvernement central au détriment des entités régionales. Cinq entités fédérales sont investies de compétences dans le domaine énergétique. L'Article 5(f) du projet de loi donne compétence aux autorités régionales pour élaborer des « propositions d'activités et projets de développement » dans le cadre d'opérations pétrolières de grande envergure pilotées par le Gouvernement fédéral. Le projet confie aux autorités fédérales le soin de développer et réguler les activités pétrolières nationales et de négocier les accords internationaux sur les questions énergétiques. Le texte de loi est le fruit du compromis entre l'État iraquien et les investisseurs internationaux : elle réitère la priorité donnée à l'État souverain de développer l'industrie nationale conformément aux aspirations légitimes de la population iraquienne, tout en concédant aux acteurs internationaux, aux investisseurs et aux experts reconnus le pouvoir d'intervenir.¹⁸⁰⁵ L'Article 8 exprime le besoin de restaurer et d'augmenter la production des puits existants et autorise les autorités irakiennes telles qu'INOC à signer des contrats avec les compagnies de service et de pétrole compétentes, quelles que soient leurs origines.

Néanmoins, la loi ne sera pas ratifiée par l'Assemblée nationale, en raison de désaccords persistants entre les régions sur la répartition de la rente pétrolière dans le

damaged afterwards in a way that ensures balanced development in different areas of the country, and this shall be regulated by a law. »

¹⁸⁰⁵ Voir Préambule, para. 9 Loi sur les hydrocarbures, dans Zedalis, *supra* note 34 à la p 63.

nouveau régime fédéral.¹⁸⁰⁶ D'importants conflits de compétence subsistent entre Bagdad et le Kurdistan, qui estime que la constitution iraquienne lui attribue suffisamment d'autonomie pour signer des ententes d'exploitation avec des firmes étrangères sans l'assentiment préalable du Gouvernement central.¹⁸⁰⁷ En août 2007, les Kurdes adoptent leur propre législation sur le pétrole et le gaz, la *Loi no 22*, conformément à leur lecture combinée des Articles 110 et 115 de la Constitution iraquienne de 2005. L'Article 110, qui énumère les compétences exclusives du Gouvernement central, ne mentionne pas la gestion des ressources énergétiques. Or, d'après l'Article 115, les compétences qui ne sont pas du ressort exclusif du Gouvernement central (affaires étrangères, sécurité nationale, politique fiscale, importation d'eau, budget, affaires et commerce extérieur, population et citoyenneté) sont du ressort des Gouvernements régionaux. Les régions ont une compétence subsidiaire sur les champs d'intervention qui ne sont pas mentionnées dans l'Article 110. En outre, le deuxième alinéa donne priorité aux entités régionales en cas de conflit de compétence entre les régions et l'autorité centrale. À la lumière de ces dispositions, le Gouvernement régional du Kurdistan iraquien considère être constitutionnellement valide la signature d'accords d'exploitation de nouveaux puits pétroliers entre une autorité régionale et les compagnies énergétiques étrangères. Le Gouvernement régional du Kurdistan iraquien fait de son interprétation un acte de volonté tout autant qu'un acte de connaissance de ses compétences régionales consacrées par le texte constitutionnel. Dès lors, le Kurdistan profite du « contexte de la phase immédiatement postconstitutionnelle [qui] nécessite un très grand nombre

¹⁸⁰⁶ Voir la Section 4 de la Constitution de la République fédérale d'Iraq, commentée dans Ashley S. Deeks & Matthew D. Burton, « Iraq's Constitution: A Drafting History », 2007 Cornell Int'l LJ 40, 1 aux pp. 55 et suiv.

¹⁸⁰⁷ Voir Rex J. Zedalis, « The role provincial governmental units can play regarding oil and gas development agreements in the Kurdish North: allocation of Iraqi constitutional power », 2013 Journal of World Energy Law and Business 6:4, 314.

d'interprétations pour des normes qui n'ont pas encore été suffisamment appliquées pour que leur sens soit durablement précisé.¹⁸⁰⁸»

A contrario, du point de vue de Bagdad, le Gouvernement fédéral n'entend pas concéder la souveraineté sur les ressources naturelles aux régions. Il s'agit d'une divergence fondamentale d'interprétation des règles de droit constitutionnel. Le Gouvernement central prend appui sur la formulation de l'Article 112 de la Constitution, qui stipule : « l'exploitation des puits existants est du ressort du Gouvernement central, en collaboration avec les régions. » De même, l'Article 111 consacre la souveraineté de l'Iraq sur ses ressources naturelles, le pétrole et gaz étant la propriété commune du peuple iraquien, sans égard à leur position géographique. La redistribution équitable des revenus tirés des ressources puisées et prouvées de chaque région doit ainsi tenir compte de la répartition démographique en Iraq, des dommages subis par la politique partisane de l'ancien régime, et des objectifs de développement du pays qui obéissent à des standards d'équilibre économique.¹⁸⁰⁹

Mais le fait que 70 à 80 % des réserves pétrolières irakiennes sont situées au sud-est du pays, en territoire chiite, pose problème. En effet, l'inégalité de répartition des réserves de pétrole doit être compensée par une redistribution équitable des richesses entre les régions, qui doit faire l'objet d'une législation particulière.¹⁸¹⁰ L'Article 121 de la Constitution prévoit la redistribution équitable des revenus auprès des habitants des différentes régions et selon les ressources disponibles. Dans le but d'assurer un développement équilibré et harmonieux du pays, les autorités fédérales ont l'obligation de distribuer équitablement les revenus des « champs pétroliers actuels »,

¹⁸⁰⁸ Jean-Pierre Massias, *supra* note 1794 à la p 51.

¹⁸⁰⁹ Zedalis, *supra* note 34 à la p 40.

¹⁸¹⁰ La Constitution prévoit l'adoption d'une loi-cadre censée détailler la politique publique de répartition des revenus pétroliers d'après la nouvelle architecture fédérale. Voir la Section 4 de la Constitution de la République fédérale d'Iraq, commentée dans Ashley S. Deeks & Matthew D. Burton, « Iraq's Constitution: A Drafting History », 2007 Cornell Int'l LJ 40, 1 aux pp. 55 et suiv.

en fonction de la répartition démographique sur le territoire, et des dommages subis sous le régime de Saddam Hussein.

L'article 112 prévoit en effet que le gouvernement fédéral gère, en partenariat avec les gouvernements régionaux producteurs, l'extraction pétrolière et gazière des champs actuels, et que les recettes seront réparties selon une norme spécifique. Or, tant que cette « norme spécifique » n'est pas promulguée, les Kurdes, particulièrement maltraités sous l'ancien régime, s'estiment libres de déterminer unilatéralement la compensation des dommages subis, qu'ils monnaient par une autonomie contractuelle avec les firmes transnationales.¹⁸¹¹ Aussi, en l'absence de loi fédérale, l'extraction des nouveaux sites pétroliers, qui ne sont pas soumis aux mêmes critères de redistribution des revenus que les champs présents, est à la discrétion des régions qui en contrôlent la gestion exclusive. C'est la raison pour laquelle la négociation de la loi-cadre sur le pétrole est freinée, pour offrir au Kurdistan la chance de développer de nouveaux sites d'extraction à l'abri de l'ingérence fédérale.¹⁸¹²

4.2.2.1.2 Effets de la réforme extractive sur la production nationale d'hydrocarbures

Malgré les reports successifs du vote de la *Loi sur les hydrocarbures* au Parlement iraquien, la libéralisation de l'économie extractive devient le moteur de la « reconstruction » nationale. Les arrangements pétroliers conclus en période transitoire priment sur l'effectivité du texte constitutionnel. Alors qu'en 2004, les revenus pétroliers déclarés sont de \$18 milliards, le volume de production de pétrole double en trois ans, pour atteindre un total de \$36 milliards en 2007.¹⁸¹³ D'après les

¹⁸¹¹ Voir Rex J. Zedalis, « The role provincial governmental units can play regarding oil and gas development agreements in the Kurdish North: allocation of Iraqi constitutional power », 2013 *Journal of World Energy Law and Business* 6:4, 314.

¹⁸¹² Ashley S. Deeks & Matthew D. Burton, « Iraq's Constitution: A Drafting History », 2007 *Cornell Int'l LJ* 40, 1 à la p 69.

¹⁸¹³ US Government Accounting Office (GAO) Report (2006: 14); International Monetary Fund, 2008b, Iraq: Request for Stand-By-Arrangement and Cancellation of Current Arrangement—Staff Reports; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iraq (Washington, D.C.: IMF Country Report No. 08/17, January).

estimations du ministre de l'Énergie Hussein Chahristani, l'exploitation du pétrole iraquien génère US\$170 milliards de revenu entre 2006 et 2009. En accord avec les réformes économiques exigées par le FMI, le ministre entame en 2009 l'ouverture aux entreprises étrangères du marché des licences d'exploitation des gisements pétroliers.¹⁸¹⁴ En l'absence de loi sur les hydrocarbures, la production pétrolière iraquienne est rétablie, car « les revenus des exportations pétrolières représentent [...] plus de 75 % du PIB et 85 % des ressources gouvernementales. »¹⁸¹⁵

Au lendemain de l'embargo qui avait durablement paupérisé les infrastructures irakiennes, la libéralisation subite permet aux investisseurs étrangers d'établir sur le territoire un rapport d'échange inégal, de conquérir le marché des ressources énergétiques au moyen de techniques d'extraction pointues et d'augmenter ainsi le rendement du capital investi.¹⁸¹⁶ L'Irak est de ce point de vue « de nouveau un pays à conquérir et les compagnies anglo-saxonnes ne peuvent que bénéficier de ce « new deal » pétrolier, dont elles étaient précédemment absentes. »¹⁸¹⁷ Au terme du premier cycle d'appel d'offres de 2009, dix-huit accords de partage de production sont conclus avec des compagnies étrangères du nord au sud du pays.¹⁸¹⁸

Des ententes de « service technique », d'une durée de vingt ans chacune, sont conclues avec les compagnies *British Petroleum* et *Exxon Mobil*. La plupart des contrats de forage et de manutention, évalués à \$8 milliards par an, sont confiés à des sociétés par actions détenues par des ressortissants états-uniens : *Halliburton*, *Baker Hughes*, *Weatherford International* et *Schlumberger*.¹⁸¹⁹ Les compagnies états-

¹⁸¹⁴ Patrice Claude, « L'Irak rouvre ses gisements de pétrole et de gaz aux compagnies étrangères », *Le Monde*, Bagdad, 30 juin 2009.

¹⁸¹⁵ Myriam Benraad, « Irak: turbulences politiques et retrait militaire », 2010 *Politique étrangère* 3, 635 à la p 642.

¹⁸¹⁶ Sur l'échange inégal voir Samir Amin, *L'échange inégal et la loi de la valeur*, Paris, Anthropos, 1988.

¹⁸¹⁷ Sébille-Lopez, *supra* note 547 à la p 395.

¹⁸¹⁸ Zedalis, *supra* note 34 à la p 31.

¹⁸¹⁹ Andrew E. Kramer, « In Rebuilding Iraq's Oil Industry, U.S. Subcontractors Hold Sway », *The New York Times*, 16 juin 2011.

uniennes à « haute valeur ajoutée » tirent avantage de leur supériorité technique et logistique sur les compagnies d'État irakiennes, délabrées par l'embargo et la guerre, pour rafler des parts de marché.

Plus de 70 % de la production pétrolière nationale est exploitée par des compagnies internationales en vertu de contrats de services techniques.¹⁸²⁰ Le modèle contractuel de ces ententes est celui de l'Accord de partage de production (« *Production Sharing Agreement* »), contrat de longue durée (20 ans et plus) qui inclue des clauses de stabilité garantissant à l'investisseur le maintien des lois en vigueur à la date de signature des contrats. Au motif de satisfaire les « attentes légitimes des investisseurs », un gouvernement futur ne peut modifier les clauses du contrat par amendement législatif.¹⁸²¹ Alors que les régions doivent renoncer à leur souveraineté sur leur compétence législative, les firmes transnationales demeurent libres de résilier leur contrat.

En termes de volume, ces contrats sont les plus importants de l'histoire pétrolière. Par exemple, le gisement de Rumaila près de Bassora, qui représente le tiers de la production nationale, est actuellement exploité par un consortium anglo-chinois (BP-CNPC). Entre 2010 et 2015, le consortium BP-CNPC a reversé \$200 milliards à l'État irakien.¹⁸²² D'après l'Agence Internationale de l'Énergie, « l'Iraq représente [dans la décennie en cours] près de 45 % de la croissance anticipée de la production mondiale. Il devient un fournisseur clé pour les marchés asiatiques en pleine expansion, et principalement pour la Chine. »¹⁸²³ Les réserves pétrolières prouvées de l'Iraq s'élèvent à 143 milliards de barils, et le placent en deuxième position parmi les membres de l'Organisation intergouvernementale des pays exportateurs de pétrole

¹⁸²⁰ International Energy Agency, « Iraq Energy Outlook », Special report, Paris, 9 octobre 2012 à la p 23.

¹⁸²¹ Ahmed Salih Al-Janabi, « Oil & Gas Contracts in Iraq », Law Business Research, July 2010.

¹⁸²² British Petroleum Magazine, Site Reports, « Five years, five facts about Iraq's Rumaila », 12 August 2015, en ligne: < <http://www.bp.com/en/global/corporate/bp-magazine/locations/five-years-on-five-facts-about-Iraqs-rumaila.html> >.

¹⁸²³ International Energy Agency, *supra* note 1820 à la p 12.

(OPEP).¹⁸²⁴ En conséquence de l'ouverture du marché des hydrocarbures, la production nationale passe de 2,38 M de b/j en 2010 à 3,9 M de b/j en 2013, à 4,7 millions M de b/j en janvier 2016, un record depuis trente ans.¹⁸²⁵

Néanmoins, l'Iraq demeure l'État réservoir qui le qualifiait dès sa création sous mandat britannique. En effet, l'Iraq est tenu de limiter sa production, en conformité cette fois avec le système des quotas de l'OPEP.¹⁸²⁶ La pleine capacité de l'Iraq est de 6 M de b/j.¹⁸²⁷ Or, les quotas de l'Iraq à l'OPEP, évalués à 3,8 M de b/j en vertu du volume de réserves avérées, n'ont pas été recalculés depuis la suspension de ses exportations au lendemain de l'invasion du Koweït en 1990.¹⁸²⁸

Par ailleurs, il faut rappeler que l'OPEP a éliminé, fin 2011, les quotas individuels imposés à ses membres, car ceux-ci étaient largement ignorés, pour imposer un quota global à l'ensemble de ses membres, fixé à 30 M de b/j, limitant d'autant plus le volume d'exportation iraquienne, en raison de la surproduction constante des États membres d'Arabie Saoudite¹⁸²⁹, des Émirats Arabe Unis¹⁸³⁰ et du Koweït¹⁸³¹.

¹⁸²⁴ Organization of the Petroleum Exporting Countries, Member Countries, « Iraq facts and figures », en ligne : < http://www.opec.org/opec_web/en/about_us/164.htm >.

¹⁸²⁵ Voir Direction générale du Trésor, Ambassade de France en Iraq, Service économique de Bagdad, « Situation économique et financière de l'Iraq », Juin 2013, Publications des services économiques à la p 1. Trading Economics, « Iraq Crude Oil Production », en ligne : < <http://www.tradingeconomics.com/iraq/crude-oil-production> >.

¹⁸²⁶ Voir les *Statuts de l'OPEP*, en ligne : < http://www.opec.org/opec_web/static_files_project/media/downloads/publications/OPEC_Statute.pdf >; volume des réserves avérées de pétrole des États membres de OPEP, *OPEC member's proven crude oil reserves*, en ligne : < <http://asb.opec.org/index.php/interactive-charts/oil-data-upstream> >.

¹⁸²⁷ International Energy Agency, *supra* note 1820 à la p 21.

¹⁸²⁸ *Ibid.* à la p 18.

¹⁸²⁹ L'Arabie Saoudite, malgré un quota fixé en 2008 à 8,633 M b/j ne s'est pas privée de produire au-dessus de la barre des 10 M b/j. Trading Economics, « Saudi Arabia Crude Oil Production », en ligne : < <http://www.tradingeconomics.com/saudi-arabia/crude-oil-production> >.

¹⁸³⁰ Sa production est de 3,133 M b/j pour un quota fixé à 2,310 b/j. Trading Economics, « United Arab Emirates Crude Oil Production », en ligne :

< <http://www.tradingeconomics.com/united-arab-emirates/crude-oil-production> >

¹⁸³¹ Trading Economics, « Kuwait Crude Oil Production », en ligne :

< <http://www.tradingeconomics.com/kuwait/crude-oil-production> >

L'OPEP s'assure que l'augmentation de la production pétrolière iraquienne se poursuit au même rythme que l'accroissement de la demande mondiale, afin d'éviter de submerger le marché et de diminuer le prix du baril.¹⁸³² À l'image de la pétromonarchie établie par la Grande-Bretagne pour satisfaire les besoins des *majors*, la République fédérale d'Iraq redevient en dix ans un « État réservoir », cette fois au service des économies émergentes.

Malgré l'absence d'un cadre juridique national garantissant la redistribution de la rente, les contrats de service technique entre les autorités régionales et les investisseurs étrangers se multiplient, plus particulièrement au Kurdistan. En 2006, le Gouvernement régional, relativement épargné par la guerre civile depuis l'invasion des forces de la coalition, entreprend, avec l'aide de la compagnie norvégienne *DNO*, la compagnie turque *Genel Energi* et la compagnie internationale d'exploration et de développement *Addax Petroleum*, le forage de puits à *Tawke* et *Taq Taq*. Cette entreprise n'obtient pas l'aval du Gouvernement central qui exhorte les autorités kurdes à interrompre toute activité d'exploration du sous-sol iraquien jusqu'à ce que le Parlement vote la loi-cadre régissant ce type d'activités. En 2007, ignorant les injonctions du Gouvernement central, le Kurdistan iraquien poursuit les pourparlers avec de nombreuses compagnies pétrolières privées, telles que *Dana Gas* (Arabie Saoudite), *Western Sands* et *Heritage Gold* (Canada), ainsi que la compagnie britannique *Sterling Energy*. En automne 2007, la *Hunt Oil Company*, qui siège à Dallas, signe le premier contrat de production jointe avec les Kurdes depuis l'adoption du régime juridique régional kurde. Est conclu simultanément avec *Perenco* (France) un accord de développement de la zone Sindi/Amedi le long de la frontière avec la Turquie. Fin octobre 2007, le Kurdistan annonce une entente supplémentaire avec *Reliance Oil* (Inde). Le mois suivant, sept nouveaux contrats

¹⁸³² Voir Robert K. Kaufmann et al, « Determinants of OPEC production: Implications for OPEC behaviour », 2008 *Energy Economics* 30:2, 333; Jareer Ellass & Amy Myers Jaffe, *Iraqi oil potential and implications for global oil markets and OPEC politics*, James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, 2011.

d'exploitation sont conclus avec des compagnies britannique, allemande et hongroise dans les régions de Mala, Omar, Sharisk, Shaikan, Rovi et Sarta.¹⁸³³ À Bazian, les réserves estimées à cinq cents millions de barils suscitent la collaboration entre la *Kurdish National Oil Company* et la *Compagnie Nationale de Pétrole Sud Coréenne SK Energy*. Environ un quart des réserves pétrolières iraqiennes se trouvent en territoire kurde.¹⁸³⁴ Plus récemment, en octobre 2011, le Kurdistan a conclu un partenariat important avec *Exxon Mobil* pour développer un des plus importants gisements du pays à Qurna, sans le consentement de Bagdad.¹⁸³⁵

4.2.2.2 Libéralisation du droit des investissements

Profitant de la déformalisation du régime extractif, les compagnies étrangères poursuivent sous le nouveau régime leur entreprise d'« accumulation par dépossession ». En particulier, la réforme du droit des investissements (4.2.2.2.1) a des effets sur le recours au mercenariat et sur le volume d'accueil des investissements directs étrangers (4.2.2.2.2).

4.2.2.2.1 La réforme du droit des investissements sous le nouveau régime constitué

Si la réforme du droit énergétique est bloquée en raison de dissensions interrégionales, la réforme du droit de l'investissement se poursuit en vertu des engagements pris en ce sens par le Gouvernement de transition. La Constitution adoptée, le Gouvernement iraquien dispose désormais de la compétence pour engager la responsabilité internationale de l'État, en dépit de la situation d'occupation de fait. Des accords internationaux et bilatéraux sont signés par le nouveau régime en matière d'investissement.

¹⁸³³ Zedalis, *supra* note 34 à la p 31.

¹⁸³⁴ *Ibid.* à la p 41.

¹⁸³⁵ Andrew E. Kramer, « Iraq Criticizes Exxon Mobil on Kurdistan Oil Pursuits », *New York Times*, 12 November 2011.

Le 6 décembre 2005, le gouverneur de la Banque centrale et le ministre des Finances iraquien signent une lettre d'intention¹⁸³⁶ dans laquelle ils engagent le nouveau régime à respecter le programme d'ajustement structurel du FMI en échange du rééchelonnement de la dette souveraine, et à soumettre les comptes publics à l'examen des cabinets d'audit nommés par le FMI. Le 23 décembre 2005, le Comité d'administration du FMI approuve l'attribution d'un *Stand-By Arrangement* de \$475,4 millions de Droits de Tirage Spéciaux équivalents à \$685 millions.¹⁸³⁷ La dette iraquienne à la fin 2005 équivaut à 200 % du Produit Intérieur Brut.¹⁸³⁸ À la fin 2007, l'Iraq est signataire de traités bilatéraux de réduction de la dette et d'ouverture aux investissements avec les principaux bailleurs de fonds du Club de Paris, à l'exception de la Russie.¹⁸³⁹ Les négociations de réduction de la dette soumettent l'Iraq à un programme d'austérité économique, fondé sur la compression des dépenses publiques et la diminution des subventions publiques tel qu'observé au chapitre précédent.¹⁸⁴⁰

Quelles sont les réformes du régime constitué adoptées en soutien aux engagements souscrits par le Gouvernement d'Al-Maliki? D'une part, en conformité avec les promesses de l'État auprès du FMI et en soutien à sa demande d'adhésion à l'OMC, le Parlement iraquien vote la loi n°13-2006¹⁸⁴¹ sur l'investissement qui accorde aux investisseurs étrangers le traitement national, des garanties contre les nationalisations et expropriations et une série d'exonérations fiscales et douanières pour favoriser leur

¹⁸³⁶ Voir Government of Iraq, « Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies and Technical Memorandum of Understanding », en ligne sur le site du FMI:

< <http://www.imf.org/external/np/loi/2005/irq/120605.pdf> >.

¹⁸³⁷ IMF, First and Second Reviews Under the Stand-By Arrangement, Washington, D.C., July 17 2005.

¹⁸³⁸ IMF, Iraq: Letter of Intent, Memorandum of Economic and Financial Policies, and Technical Memorandum of Understanding, Baghdad, February 23 à la p 8.

¹⁸³⁹ Conjointement, près de 100 % des créances privées sont reconstituées avec les bailleurs de fonds du Club de Londres. Del Castillo, *supra* note 333 à la p 200.

¹⁸⁴⁰ *Ibid.*

¹⁸⁴¹ Voir Gouvernement d'Iraq, The Investment Law No (13) of 2006 en ligne: < http://files.wpi-irak.de/gesetze/Investment_Iraq_13_2006_En.pdf >.

implantation en Iraq.¹⁸⁴² En vertu de l'Article 12 de la *Loi sur l'investissement* de 2006, l'Iraq autorise le rapatriement à l'étranger du capital investi sans restriction.¹⁸⁴³ Une fois la *Loi sur l'investissement* entrée en vigueur, le Département de la Défense établit un *Task Force for Business and Stability Operations in Iraq*, qui encourage la privatisation des compagnies d'État.¹⁸⁴⁴ D'autre part, l'Iraq présente la même année, dans le cadre des négociations d'adhésion à l'Organisation mondiale du Commerce (OMC), un aide-mémoire sur son régime de commerce extérieur et d'investissement étranger.¹⁸⁴⁵

Enfin, la Banque mondiale estime que la protection des droits des investisseurs étrangers est le moyen le plus efficace de stabiliser les États fragiles tels que l'Iraq.¹⁸⁴⁶ En vertu du rétablissement des relations entre l'Iraq et la Banque mondiale, les investisseurs étrangers peuvent désormais souscrire une assurance contre les risques d'expropriation, les troubles civils, les ruptures de contrat et le non-respect des obligations financières de l'État auprès de l'Agence multilatérale de garantie des investissements (MIGA), une filiale du Groupe de la Banque mondiale. Celle-ci mandate une compagnie états-unienne, l'*Overseas Private Investment Corporation* (OPIC), pour qu'elle offre aux investisseurs étrangers des services d'assurance-risque privés contre les dommages occasionnés par l'expropriation et la violence politique.

En partenariat avec les Nations Unies et la Banque Mondiale, le Gouvernement iraquien lance le Programme *International Compact for Iraq* (ICI) afin de poursuivre

¹⁸⁴² Voir Shubber, *supra* note 36.

¹⁸⁴³ Gouvernement d'Iraq, The Investment Law No (13) of 2006, Art. 12; Clarence M. Dass, « Adventure Capitalizing in Baghdad: An Entrepreneurial Approach to Reconstructing Iraq », 2009 *Entrepreneurial Business Law Journal* 4, 157, aux pp. 160-61.

¹⁸⁴⁴ Voir Paul A. Brinkley, « Restoring hope: Economic revitalization in Iraq moves forward », 2008 *Military Review* 88:2, 8.

¹⁸⁴⁵ Groupe de travail sur l'accession de l'Iraq à l'OMC, WT/ACC/IRQ/3, « Accession de l'Iraq - Aide-mémoire sur le régime de commerce extérieur », 16/09/2005, N° 05-4097.

¹⁸⁴⁶ Carlos Griffin & Robert Whyte, « Promoting Foreign Investment in Fragile and Conflict-Affected Situations », The World Bank Group, Washington, D.C., April 2014.

les réformes de libéralisation économique.¹⁸⁴⁷ L'ICI est l'instrument principal régissant l'aide internationale en Iraq : il réunit plus de \$18 milliards, qui sont distribués selon un plan quinquennal. Encouragé par les institutions internationales garantes du système de libre-échange, le Gouvernement d'Iraq établit la *Commission nationale sur l'Investissement de la République d'Iraq*.¹⁸⁴⁸ La Commission accorde aux investisseurs états-uniens des déductions fiscales sur les dix premières années d'établissement sur le territoire national. Les taxes à l'importation de détenteurs étrangers de licences d'exploitation sont levées.¹⁸⁴⁹ Certaines restrictions sur l'investissement étranger s'appliquent, en matière d'exploitation primaire des ressources naturelles, afin d'immuniser un temps le pétrole des créanciers internationaux privés et permettre à l'Iraq de rembourser sa dette souveraine.¹⁸⁵⁰

Plus récemment, en conformité avec ses engagements auprès du FMI, de la Banque Mondiale, du Club de Paris et de l'OMC, le pouvoir exécutif du Gouvernement iraquien a lancé deux programmes conjoints de libéralisation financière et extractive, à savoir le *General Framework of the Government Program 2014-2018*, et le *Private Sector Development Strategy 2014-2030*. Ces deux programmes ont l'objectif principal d'attirer les investissements étrangers, libéraliser le secteur énergétique,

¹⁸⁴⁷ Mission d'Assistance des Nations Unies pour l'Iraq, « The International Compact with Iraq 2007 Mid-Year Progress Report », New York, 20 juillet 2007, en ligne :

< http://www.un.org/News/dh/infocus/iraq/mid_year_progress_rpt.pdf >.

¹⁸⁴⁸ Voir Republic Of Iraq National Investment Commission en ligne :

< <http://investpromo.gov.iq/about-us/> >.

¹⁸⁴⁹ Gouvernement d'Iraq, The Investment Law No (13) of 2006, Art. 14(4); Clarence M. Dass, « Adventure Capitalizing in Baghdad: An Entrepreneurial Approach to Reconstructing Iraq », 2009 Entrepreneurial Business Law Journal 4, 157, aux pp. 160-61.

¹⁸⁵⁰ MENA-OECD Investment Program, « New Generation of Foreign Investment Laws: MENA-OECD Good Practice and the New Iraqi Investment Regime », Paris, Organisation de coopération et de développement économiques, en ligne :

< <https://www.oecd.org/mena/competitiveness/39992747.pdf> >, à la p 24.

restructurer les compagnies d'État, et renforcer les infrastructures d'accueil des entreprises étrangères en instaurant des zones franches libérées de l'impôt.¹⁸⁵¹

4.2.2.2.2 Les effets de la réforme du droit des investissements sur le volume des IDE

L'activité des investisseurs étrangers en Iraq est en nette augmentation depuis la réforme du droit des investissements. Le Centre du commerce international – plateforme créée par les Nations Unies et l'Organisation mondiale du commerce – estime que le montant des investissements directs étrangers a augmenté d'environ 52 % depuis 2007. En 2011, les entreprises étrangères ont investi plus de US\$55 milliards en Iraq. « Le marché iraquien accueille à nouveau les investisseurs internationaux même si l'essentiel des flux se concentre encore sur le secteur pétrolier et gazier.¹⁸⁵² » Détenteur de la cinquième réserve de pétrole avérée au monde, l'Iraq attire plus de 38 % du total des IDE dans le secteur pétrolier et gazier.¹⁸⁵³ En second vient le secteur de l'immobilier qui représente plus de 27 % des IDE. En troisième, les projets multisectoriels comptent pour 20 % du total des IDE. Cette catégorie renvoie à la construction de complexes urbains comprenant généralement des unités d'habitation, des infrastructures industrielles ou d'autres types de bâtiments. Ces trois secteurs représentent 85 % du flux des IDE.¹⁸⁵⁴

Les autres secteurs, tels que ceux des transports et de l'industrie n'ont reçu qu'une part marginale des capitaux étrangers, bien que ceux-ci soient vitaux au bon fonctionnement de l'économie iraquienne. Un obstacle majeur au développement de l'Iraq est le manque d'approvisionnement en électricité, dont l'infrastructure,

¹⁸⁵¹ Programme des Nations unies pour le Développement, *Memorandum of understanding signed between the General Secretariat of the Council of Ministers and the United Nations Development Programme in Baghdad*, 03 December 2014; Republic of Iraq Council of Ministers & Prime Minister's Advisory Commission, *Private Sector Development Strategy 2014-2030*, Baghdad, April 2014.

¹⁸⁵² Ministère des finances de la République française, Direction générale du Trésor, Services économiques à l'étranger: « L'Irak », en ligne : < <https://www.tresor.economie.gouv.fr/pays/irak> >.

¹⁸⁵³ International Energy Agency, *supra* note 1820 à la p 17.

¹⁸⁵⁴ Voir Costantini, *supra* note 38.

démantelée lors de l'invasion états-unienne, ne fut jamais restaurée. Le secteur électrique aurait exigé, selon l'Agence Internationale de l'Énergie, un investissement de plus de \$6 milliards par an en moyenne.¹⁸⁵⁵ Or, l'offre des centrales électriques n'est pas suffisante pour répondre à la demande, provoquant des coupures d'électricité quotidiennes et l'utilisation répandue de génératrices de secours.¹⁸⁵⁶ Pour compenser l'insuffisance de l'investissement public et privé dans la production et le service d'électricité, des groupes armés non étatiques, tels que l'Armée Mahdi, fournissent des services d'électricité d'appoint à leur population, comme à Sadr City.¹⁸⁵⁷ En période de déformalisation de l'économie et de libéralisation des services publics, les milices paramilitaires prennent le relai de l'État en déliquescence.¹⁸⁵⁸

De même, l'agriculture, qui était le second secteur contribuant à l'économie de l'Iraq avant 2003, reçoit très peu d'IDE, car le marché agricole iraquien est submergé par les importations étrangères et des produits de consommation de masse.¹⁸⁵⁹ Alors que soixante pour cent des Iraquiens en âge de travailler sont sans emploi entre 2005 et 2007, et 43 % de la population vit en dessous du seuil de pauvreté, des zones franches sont officiellement créées afin d'encourager l'emploi local.¹⁸⁶⁰ Ainsi, la compagnie *PepsiCo* bénéficie de l'exemption fiscale pour investir \$100 millions dans une usine de fabrication de bouteilles à Bagdad.¹⁸⁶¹ Entre 2011 et 2014, l'Agence MIGA de la Banque mondiale distribue un total de \$8,5 millions aux investisseurs étrangers pour

¹⁸⁵⁵ International Energy Agency, *supra* note 1820 à la p 79.

¹⁸⁵⁶ *Ibid.* à la p 17.

¹⁸⁵⁷ Anthony H. Cordesman & Emma R. Davies, *Iraq's Insurgency and the Road to Civil Conflict*, Greenwood Publishing Group, 2008 à la p 485; Derek Gregory, « The Biopolitics of Baghdad: counterinsurgency and the counter-city », 2008 *Human Geography* 1:1, 6.

¹⁸⁵⁸ Robert E. Looney, « Reconstruction and peacebuilding under extreme adversity: The problem of pervasive corruption in Iraq », 2008 *International Peacekeeping* 15:3, 424.

¹⁸⁵⁹ Samer Abboud, « Failures (and successes?) of neoliberal economic policy in Iraq », 2009 *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* 2:3, 425; Glen R. Gibson, James B. Campbell & Randolph H. Wynne, « Three decades of war and food insecurity in Iraq », 2012 *Photogrammetric Engineering & Remote Sensing* 78:8, 885.

¹⁸⁶⁰ Voir United Nations Assistance Mission to Iraq, « Humanitarian Briefing on the Crisis in Iraq », UNAMI, Bagdad, May 2, 2007.

¹⁸⁶¹ Del Castillo, *supra* note 333 à la p 215.

qu'ils construisent une usine d'embouteillage d'eau à Bagdad et un réseau de télécommunications au nord de l'Iraq.¹⁸⁶²

Sur une période de 9 ans, marquée par l'instabilité et des violences cycliques, l'Iraq reçoit un flux continu d'IDE.¹⁸⁶³ L'apport net des IDE au PIB, qui était négatif avant 2003, représente presque 2,5 % du PIB du pays en 2009.¹⁸⁶⁴ Il représente en moyenne 2,1 % du PIB entre 2011 et 2015.¹⁸⁶⁵ L'Iraq reçoit \$4,8 milliards d'IDE en 2014, principalement dans le secteur énergétique.¹⁸⁶⁶ Les gouvernorats de Bagdad, Bassora et du Kurdistan continuent à obtenir la majorité des investissements, au détriment d'Anbar, Diyala, Salah al-Din et Ninawa, fiefs du groupe armé État islamique. Si le secteur du pétrole et du gaz a attiré \$9 milliards en investissements en 2011¹⁸⁶⁷, il a rencontré des difficultés par la suite, en raison de problèmes d'insécurité.¹⁸⁶⁸ Lors du quatrième processus d'octroi de licence qui s'est tenu fin mai 2012, seuls trois des douze lots pétroliers furent attribués.¹⁸⁶⁹ Durant cette période, le Gouvernement n'a pas davantage réussi à attirer l'investissement privé nécessaire pour remettre à niveau les trois principales raffineries iraqiennes à Doura (près de Bagdad), Basrah et Baiji.¹⁸⁷⁰

L'ONU a mis en place, sous l'égide de la Banque Mondiale, un Fonds international de reconstruction pour l'Iraq (*International Reconstruction Fund Facility for Iraq*), afin

¹⁸⁶² World Bank, « Iraq Country Brief », World Bank, Washington, D.C., March 2014.

¹⁸⁶³ Ghassan Faraj Hanna, Mohamad Saleh Hammoud & Judith A. Russo-Converso, « Foreign Direct Investment in Post-Conflict Countries: The Case of Iraq's Oil and Electricity Sectors », 2014 *International Journal of Energy Economics and Policy* 4:2, 137.

¹⁸⁶⁴ World Bank, « Iraq Country Statistic », Washington DC: World Bank, 2011.

¹⁸⁶⁵ World Bank, « Foreign direct investment, net inflows », Washington DC: World Bank, 2016, en ligne: < <http://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.WD.GD.ZS> >.

¹⁸⁶⁶ Organisation de coopération et de développement économiques, « Bringing investment to Iraq », OECD Insights, Paris, 21 September 2015.

¹⁸⁶⁷ International Energy Agency, *supra* note 1820 à la p 13.

¹⁸⁶⁸ Hanna & co., *supra* note 1863.

¹⁸⁶⁹ A. Mousa, « Iraq's Upstream Oil Contracts, 2011 and Beyond », 2011 *Middle East Economic Survey* 54:22, 30.

¹⁸⁶⁹ World Bank, Second Interim Strategy Note for the Republic of Iraq for the Period FY06–07, Washington, D.C., Report No. 32115-IQ, August 23 2007.

¹⁸⁷⁰ International Energy Agency, *supra* note 1820 à la p 62.

de gérer les dons des créanciers de l'Iraq. Ce Fonds réunit deux entités : le *World Bank Iraq Trust Fund* et le *UN Iraq Trust Fund*.¹⁸⁷¹ Parmi les fonds de la Banque mondiale, US\$55 millions sont reversés entre décembre 2004 et décembre 2007 à un « Premier Projet de Développement du Secteur Privé » afin de remettre en état le système de télécommunications détruit durant l'invasion.¹⁸⁷² Un « Projet urgent d'Assainissement de l'Eau à Bagdad » doté de \$65 millions vise à reconstruire les installations et les réseaux de traitement d'eau afin de rétablir les services d'approvisionnement et d'assainissement dans la capitale.¹⁸⁷³ US\$20 millions sont distribués entre décembre 2004 et juin 2007 à des « Projets d'Infrastructure Communautaires d'Urgence » afin de réparer les conduits sanitaires et de systèmes d'irrigation.¹⁸⁷⁴ En février 2014, la Banque mondiale avait contribué à douze « projets de développement » évalués à \$866 millions portant sur les infrastructures, le développement du secteur privé, la consultation et l'expertise internationale, et le renforcement des capacités institutionnelles.¹⁸⁷⁵

Financée par les États membres du Groupe de la Banque mondiale, la Société financière internationale (SFI) investit en 2013 \$112 millions dans des projets de cimenterie, de logistique et de produits financiers. La SFI agit à titre de consultante pour « stimuler la croissance du secteur privé » en Iraq. Elle mobilise environ \$700 millions sur la période 2007-2013 pour offrir aux entreprises privées ses services de facilité de crédit et multiplier leurs partenariats avec les banques commerciales. Elle

¹⁸⁷¹ World Bank, Second Interim Strategy Note for the Republic of Iraq for the Period FY06–07, Washington, D.C., Report No. 32115-IQ, August 23 2007.

¹⁸⁷² World Bank, International Reconstruction Fund Facility for Iraq, World Bank Iraq Trust Fund Progress Report, Amman, 26 May 2006 à la p 31.

¹⁸⁷³ World Bank, « World Bank Iraq Trust Fund Progress Report », International Reconstruction Fund Facility for Iraq, Amman, 26 May 2006 à la p 27.

¹⁸⁷⁴ *Ibid* à la p 32.

¹⁸⁷⁵ World Bank, « Iraq Country Brief », World Bank, Washington, D.C., March 2014.

créée en 2013 une institution bancaire, *United Bank for Investment*, qui finance actuellement des partenariats public-privé au Kurdistan.¹⁸⁷⁶

4.2.3 Intériorisation de la violence conservatrice de droit en période de succession d'État

Malgré la multiplication des missions d'assistance internationale, des millions d'Iraquiens sont sans emploi et forcés de se déplacer en raison de la poursuite des affrontements armés. Très vite, le nouveau régime constitutionnel intériorise la violence d'occupation. Le Gouvernement d'Iraq sous occupation prend le relai du conflit armé (4.2.3.1) et du mercenariat (4.2.3.2), tandis que les États-Unis prolongent leur assistance militaire pour préserver leurs transferts de droit économique (4.2.3.3).

4.2.3.1 Intériorisation du conflit armé

La guerre atteint un nouveau seuil de violence extrême en 2006, lorsque l'armée des États-Unis utilise des armes chimiques dans les villes de Falloudjah, Nasariyah et Baquba pour punir collectivement les partisans de l'ancien régime.¹⁸⁷⁷ Environ 40 000 insurgés sont tués en un an.¹⁸⁷⁸ Mais les premières victimes du conflit sont les populations civiles. 65,2 % des victimes iraqiennes depuis le déclenchement de la guerre sont des civils. 24 865 civils sont décédés durant les deux premières années d'occupation étrangère. Parmi les victimes, 20 % étaient des femmes et enfants. 37 % des civils furent abattus par les forces occupantes, seuls 9 % le furent par des insurgés iraqiens.¹⁸⁷⁹ Après les élections de 2005, boycottées par la communauté sunnite, le

¹⁸⁷⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷⁷ Joseph D. Tessier, « Shake & Bake: Dual-Use Chemicals, Contexts, and the Illegality of American White Phosphorus Attacks in Iraq », 2008 *Pierce L. Rev.* 6, 323 à la p 326.

¹⁸⁷⁸ Michael E. O'Hanlon and Ian Livingston, « Iraq Index », 30 Sept. 2010, en ligne:

< [www.brookings.edu/~media/Files/Centers/Saban/Iraq %20Index/index.pdf](http://www.brookings.edu/~media/Files/Centers/Saban/Iraq%20Index/index.pdf) > à la p 12.

¹⁸⁷⁹ Iraq Body Count, *A Dossier of Civilian Casualties in Iraq 2003–2005*, en ligne: < <https://www.iraqbodycount.org/analysis/reference/press-releases/12/> >.

conflit international s'intériorise, provoquant la mort de 3 709 civils durant le seul mois d'octobre 2006.¹⁸⁸⁰

Parmi les 2,3 millions de déplacés forcés internes en 2007, 70 % d'entre eux sont privés d'eau potable, 72 % n'ont pas accès aux soins de première nécessité, à un toit et à de la nourriture. 80 % des déplacés n'ont pas accès à des installations sanitaires. 28 % des enfants irakiens souffrent de malnutrition et 92 % ont des problèmes d'apprentissage.¹⁸⁸¹ Dernièrement, la Mission d'assistance des Nations unies pour l'Iraq (Manui) a établi que 18 802 civils ont été tués et 36 245 blessés entre le 1^{er} janvier 2014 et le 31 octobre 2015.¹⁸⁸² Le rapport évoque également des millions de réfugiés et de personnes déplacées internes, ainsi que des milliers d'enfants et de femmes réduits à l'esclavage.¹⁸⁸³ En 2015, plus d'un million d'irakiens sont évacués des zones de conflit, portant le nombre de déplacés internes à 3,3 millions, soit près de 10 % de la population totale irakienne.¹⁸⁸⁴

En raison de la paupérisation et du déplacement forcé des populations, de nombreux jeunes irakiens sans emploi répondent aux appels à l'insurrection armée. La violence du conflit armé international est intériorisée, c'est-à-dire convertie en guerre civile.¹⁸⁸⁵ S'ensuit un cycle quasi ininterrompu de violences conservatrices de droit et

¹⁸⁸⁰ Voir Michael E. O'Hanlon et Ian Livingston, *Iraq Index*, 30 septembre 2010, en ligne: < www.brookings.edu/~media/Files/Centers/Saban/Iraq%20Index/index.pdf > à la p. 3; Dodge, *supra* 93, à la p 462.

¹⁸⁸¹ Voir United Nations Assistance Mission to Iraq, « Humanitarian Briefing on the Crisis in Iraq », UNAMI, Bagdad, May 2, 2007.

¹⁸⁸² Voir Human Rights Office of United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI) & Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR), « Protection of Civilians in the Non-International Armed Conflict in Iraq ».

¹⁸⁸³ En 2014, après de violents heurts entre les forces kurdes à Sinjar et le groupe armé non-étatique État Islamique/Daesh, plus de 200 000 personnes ont pris le chemin de l'exode. Sur le statut particulier du Kurdistan en Iraq, voir Renad Mansour, « Rethinking Recognition: The Case of Iraqi Kurdistan », 2014 Cambridge J. Int'l & Comp. L. 3, 1182.

¹⁸⁸⁴ Internal Displacement Monitoring Centre, *Global Report on Internal Displacement*, Geneva, May 2016, aux pp. 10, 27 et 97.

¹⁸⁸⁵ Dodge, *supra* 93.

de contre-violences destructrices de droit mises en valeur par Walter Benjamin dans sa *Critique de la violence*.¹⁸⁸⁶

Parmi les groupes armés non-étatiques qui émergent des décombres de l'occupation, l'État islamique ou Daesh est celui qui réussit à fédérer un nombre toujours croissant de mercenaires, grâce à ses réseaux transnationaux de contrebande pétrolière et aux dons des monarchies du Golfe. Daesh est ainsi en mesure d'offrir un salaire à ses soldats, de porter secours aux villes assiégées par l'armée iraquienne, et de libérer des prisonniers politiques incarcérés sans preuve dans les geôles d'Abu Graib.¹⁸⁸⁷ L'État islamique finance ses campagnes mercenaires en confisquant des gisements pétroliers, des raffineries, des centrales électriques, des ports, des banques et des entrepôts agricoles.¹⁸⁸⁸ Surtout, les rangs de l'État islamique gonflent grâce à la contrebande pétrolière sur le marché noir, qui lui permet d'amasser environ \$1 million par jour.¹⁸⁸⁹ L'État islamique profite de la porosité des frontières et du fait que les installations pétrolières ne sont toujours pas rétablies, en raison de la déréglementation de l'APC dans ce domaine.

L'efficacité de la contrebande pétrolière est l'héritage, à la fois de l'économie informelle établie en période d'embargo sur l'ancien régime, et de la pratique d'occupation états-unienne depuis 2003, qui a dilapidé frauduleusement les avoirs pétroliers irakiens.¹⁸⁹⁰ L'« argent sale » du pétrole alimente la guerre civile, de sorte que la reconstruction économique du pays se poursuit sous un régime d'exception

¹⁸⁸⁶ Voir Benjamin, *supra* note 23.

¹⁸⁸⁷ Michiko Kakutani, « Review: 'ISIS: The State of Terror,' by Jessica Stern and J. M. Berger, and 'ISIS: Inside the Army of Terror,' by Michael Weiss and Hassan Hassan », *New York Times*, April 2, 2015.

¹⁸⁸⁸ Jeremy Bender, « ISIS Is Turning Food And Water Into A Weapon In Iraq », *Business Insider*, Aug. 15 2014.

¹⁸⁸⁹ Dilly Hussain, « ISIS: The 'unintended consequences' of the US-led war on Iraq », 2015 *Foreign Policy Journal* 1, 1.

¹⁸⁹⁰ Voir Michael Weiss & Hassan Hassan, *ISIS: Inside the Army of Terror*, New York: Regan Arts, 2015.

militaire. Comme à l'époque mandataire, la destruction de l'économie locale provoque l'insurrection des populations privées de leurs moyens de subsistance.¹⁸⁹¹

À l'image de la création d'État sous les Britanniques, les institutions publiques redeviennent en période de succession d'État le lieu d'une lutte de pouvoir économique entre partis politiques et fiefs ethnoconfessionnels.¹⁸⁹² Le recours au mercenariat sous le régime constitutionnel d'occupation actualise la thèse de Charles Tilly sur la construction de l'État en tant que crime organisé.¹⁸⁹³ Le racket consistant à exploiter militairement la rente pétrolière au détriment de la sécurité des populations s'intensifie, de sorte que la distinction entre l'organisation légitime de l'économie et le développement d'une économie informelle de la rente pétrolière s'effondre.¹⁸⁹⁴ Aujourd'hui, la diversification des acteurs dans le domaine extractif, qu'il s'agisse de compagnies d'État, de firmes transnationales, de sous-traitants étrangers, de milices paramilitaires ou de mouvements d'insurgés, révèle les fondations criminelles du pouvoir d'État.¹⁸⁹⁵

4.2.3.2 Intériorisation du mercenariat

Alors que la guerre se poursuit, des mercenaires sont déployés sur les gisements et les chantiers pour protéger les firmes transnationales employées par la force occupante et le Gouvernement d'Iraq. La privatisation de la sécurité dans les zones d'exploitation pétrolière généralise la pratique du mercenariat.¹⁸⁹⁶ Plus de 20 000 mercenaires,

¹⁸⁹¹ Anthony H. Cordesman & Emma R. Davies, *Iraq's Insurgency and the Road to Civil Conflict*, Greenwood Publishing Group, 2008 à la p 570.

¹⁸⁹² Sur le précédent britannique, voir Batatu, *supra* note 54.

¹⁸⁹³ Voir Tilly, *supra* note 906.

¹⁸⁹⁴ Voir Bilal A. Wahab, « How Iraqi oil smuggling greases violence », 2006 *Middle East Quarterly* 13:4, 53; Audrey Kurth Cronin, « ISIS Is Not a Terrorist Group », 2015 *Foreign Affairs* 94:2, 87; Myriam Benraad, « Défaire Daech : une guerre tant financière que militaire », 2015 *Politique étrangère* 2, 125.

¹⁸⁹⁵ Ronald Cohen, « Warfare and state formation: wars make states and states make wars », 1984 *Warfare, culture, and environment* 329, 358.

¹⁸⁹⁶ United States Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, « Rebuilding Iraq - Actions Needed to Improve Use of Private Security Providers », July 2005, GAO-05-737, aux pp. 29-30.

employés par soixante firmes de sécurité privée étrangères, sont stationnés en Iraq en 2006.¹⁸⁹⁷ En 2007, des contrats de sous-traitance à la « planification stratégique » sont attribués à *DynCorp*, *Fluor* et *KBR*.¹⁸⁹⁸ La valeur totale des contrats est estimée à \$2.4 milliards.¹⁸⁹⁹ Par exemple, la compagnie de sécurité privée *DynCorp* est employée par le Gouvernement d'Iraq pour former son personnel policier.¹⁹⁰⁰ Les fonctions régaliennes de l'État obéissent à une logique de sous-traitance économique.

La libéralisation du pays, combinée à l'extension des immunités de juridiction aux entreprises durant la période de transition, permet de prolonger les activités extractives et mercenaires. Des Centres logistiques pour la reconstruction nationale (« *National Reconstruction Operations Centres* ») établis par l'Armée des États-Unis à Bagdad et dans six régions d'Iraq emploient de nombreux sous-traitants privés.¹⁹⁰¹ Or, d'après un rapport du Département de la Défense sur l'emploi de mercenaires en Iraq, ces derniers ne sont pas placés sous l'autorité de l'Armée et bénéficient jusqu'au 31 décembre 2011 d'un régime d'impunité en l'absence de contrat de délégation de pouvoirs.¹⁹⁰²

¹⁸⁹⁷ Committee on Oversight and Government reform, *Hearing on Private Security Contracting in Iraq and Afghanistan*, United States Congress, Washington, D.C., October 2, 2007; David Isenberg, *Shadow force: Private security contractors in Iraq*, Prager, 2009 à la p 27.

¹⁸⁹⁸ Chatterjee, *supra* note 939 à la p 208.

¹⁸⁹⁹ Voir le Rapport de dépenses du Pentagone de 2010, en ligne :

<http://www.army.mil/article/38607/LOGCAP_III_Task_Order_continues_support_in_Iraq/>.

¹⁹⁰⁰ David Isenberg, « Challenges of security privatisation in Iraq », 2006 *Private actors and security governance*, LIT and DCAF, 149 à la p 151; Deborah D. Avant, « The privatization of security: Lessons from Iraq », 2006 *Orbis* 50:2, 327.

¹⁹⁰¹ United States Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, « Rebuilding Iraq - Actions Needed to Improve Use of Private Security Providers », July 2005, GAO-05-737, p. 23.

¹⁹⁰² Department of Defense report to Congressional Defense Committees as required by the Ronald W. Reagan National Defense Authorization Act for fiscal year 2005, Pub. L. No. 108-375, section 1206 (Oct. 28, 2004) cited by United States Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, « Rebuilding Iraq - Actions Needed to Improve Use of Private Security Providers », July 2005, GAO-05-737, p. 21.

Progressivement, le mercenariat est « codifié » dans les nouveaux rapports sociaux.¹⁹⁰³ En 2006, onze organisations militaires officielles de l'État iraquien, toutes formées et équipées par l'armée et des firmes états-uniennes, sont en opération sur le territoire.¹⁹⁰⁴ Puis, à l'image de l'économie militaire de l'occupant, la nouvelle armée iraquienne se démembre en milices privées à la solde de fiefs ministériels.¹⁹⁰⁵ Par exemple, le Ministère de l'intérieur, sous contrôle chiite, utilise la violence paramilitaire pour orchestrer des purges dans les autres cabinets ministériels, tandis que le Ministère de l'énergie organise la contrebande pétrolière en prenant appui sur des réseaux de mercenaires transfrontaliers, notamment formés en Iran.¹⁹⁰⁶

En 2007, l'armée des États-Unis reverse à certaines communautés rebelles \$400 millions en échange de la signature d'une trêve avec le Gouvernement. Sous l'impulsion du Général en chef David Petraus, l'insurrection est « domestiquée » par des doses toujours plus grandes d'« antidote monétaire », à savoir des sommes d'argent en liquide provenant des avoirs séquestrés de l'ancien régime [*Commander's Emergency Response Program*].¹⁹⁰⁷ La collaboration entre forces armées et insurgées est monnayée en Iraq où, selon l'expression du Général Petraus, « l'argent sert de munition.¹⁹⁰⁸ » Dès lors, le régime d'exception comptable établi par l'occupant est prolongé afin d'acheter la paix sociale. Un Rapport du Bureau d'Inspection Générale

¹⁹⁰³ Voir Mats Berdal & Astri Suhrke (dir.), *The peace in between: post-war violence and peacebuilding*, Routledge, 2013.

¹⁹⁰⁴ Eric Herring & Glen Rangwala, *Iraq in fragments: The occupation and its legacy*, Cornell University Press, 2005 à la p 91.

¹⁹⁰⁵ Voir Andrew Hubbard, « Plague and Paradox: Militias in Iraq », 2007 *Small Wars & Insurgencies* 18:3, 345.

¹⁹⁰⁶ Phil Williams, *Criminals, militias, and insurgents: organized crime in Iraq*, Strategic Studies Institute, 2009, aux pp. 63 et suiv.

¹⁹⁰⁷ Whyte, *supra* note 63 à la p 187.

¹⁹⁰⁸ Fred Kaplan, *The Insurgents: David Petraeus and the Plot to Change the American Way of War*, Simon & Schuster, 2013, p. 76.

du Gouvernement des États-Unis établit qu'un système opaque de financement des opérations de sécurité et de reconstruction existe toujours en 2010.¹⁹⁰⁹

Dans le domaine extractif, la corruption se poursuit : en situation d'anomie, le pétrole iraquien est siphonné hors du pays à travers un réseau informel d'intermédiaires en Syrie et en Turquie, souvent avec l'aide de représentants d'État.¹⁹¹⁰ En 2005, 450 fonctionnaires employés au Ministère du Pétrole sont licenciés pour la contrebande de \$4 milliards de produits pétroliers.¹⁹¹¹ Au terminal pétrolier de Bassora, l'entreprise publique *South Oil Company* manipule les gazomètres pour charger le pétrole non déclaré sur les navires-citernes dans le Golfe persique à destination du marché international.¹⁹¹² Parmi les cadres des compagnies pétrolières nationales figurent les membres des principaux partis politiques en place au Gouvernement.¹⁹¹³

De nombreuses factions utilisent alors la rente pétrolière pour se disputer le contrôle des appareils d'État. Sous le Gouvernement d'Al-Maliki, les purges des ministères publics sous responsabilité de représentants sunnites sont monnaie courante, attisant alors les rivalités interconfessionnelles.¹⁹¹⁴ Tandis que le nouveau régime sous occupation *intérieurise* les contradictions sociales mises en place par l'occupant et

¹⁹⁰⁹ Voir United States Government Accountability Office, Report to Congressional Committees, « Iraq and Afghanistan: DOD, State, and USAID Face Continued Challenges in Tracking Contracts, Assistance Instruments, and Associated Personnel », October 2010, GAO-11-1.

¹⁹¹⁰ International Monetary Fund, « Iraq: First and Second Reviews Under the Stand-By Arrangement, Financing Assurances Review, And Request for Waiver of Nonobservance and Applicability of Performance Criteria – Staff Report », IMF Country Report No. 06/301, Washington D.C., August 2006 à la p 9; Bilal A. Wahab, « How Iraqi oil smuggling greases violence », 2006 *Middle East Quarterly* 13:4, 53; James Glanz & Robert F. Worth, « Attacks on Iraq oil industry aid vast smuggling scheme », New York Times, 4 June 2006.

¹⁹¹¹ Anthony Cordesman & Emma Davies, « Iraq's Insurgency and the Road to Civil Conflict », Vol. 1, Praeger Security International, 2008 à la p 369.

¹⁹¹² Yaseen al-Rubai'I, « Corruption Draining Oil Industry », Iraqi Crisis Report No. 121, April 19, 2005, Institute of War and Peace Reporting; Rebuilding Iraq: Integrated Strategic Plan Needed to Help Restore Iraq's Oil and Electricity Sectors, Washington D.C., General Accountability Office, May 2007, aux pp. 24-25; Ghaith Abdul-Ahad, « Oiling the Wheels of War: Smuggling Becomes the Real Economy of Iraq », The Guardian, June 9, 2007; Phil Williams, *Criminals, Militias, and Insurgents: Organized Crime in Iraq*, Strategic Studies Institute, Army War College, 2009 à la p 38.

¹⁹¹³ *Ibid.*

¹⁹¹⁴ Dodge, *supra* 93; Myriam Benraad, « Les sunnites, l'Irak et l'État islamique », 2014 *Esprit* 11, 89.

discrimine systématiquement les anciens membres du parti baasiste, ces derniers prennent le chemin de la lutte armée.¹⁹¹⁵

4.2.3.3 Prolongation de l'assistance militaire états-unienne

Alors que la Grande-Bretagne portait assistance militaire au régime hachémite pour réprimer les insurrections kurdes et assyriennes dans les premières années d'indépendance iraquienne, les États-Unis déploient 20 000 soldats supplémentaires en 2007 pour porter assistance au nouveau Gouvernement du Premier ministre Al-Maliki, malmené par des soulèvements armés.¹⁹¹⁶ Des expéditions punitives sont régulièrement menées afin d'éliminer les opposants au constitutionnalisme d'occupation, qualifiés d'« extrémistes » et de « terroristes ».¹⁹¹⁷

Les violences et contre-violences nées du constitutionnalisme d'occupation contribuent, comme à l'époque monarchique, au gonflement du budget de réarmement de l'État iraquien auprès de l'occupant, comme en témoignent les contrats conclus récemment entre les Gouvernements états-unien et iraquien pour la vente de tanks Abraham en 2014¹⁹¹⁸ et d'avions de patrouille F-16 en 2016.¹⁹¹⁹ Depuis 2005, le Département d'État à Washington a autorisé la vente de chars, de blindés, d'avions de chasse et de missiles téléguidés à l'Iraq, afin de soutenir le régime à Bagdad contre les offensives de l'État islamique.¹⁹²⁰ « Dans les marges

¹⁹¹⁵ Voir Benjamin Isakhan, *The Legacy of Iraq: from the 2003 War to the 'Islamic State'*, Edinburgh University Press, 2015.

¹⁹¹⁶ President George W. Bush's Troop Surge Plan Announcement « President's Address to the Nation », Office of the Press Secretary, January 10, 2007.

¹⁹¹⁷ Thomas W. Smith, « Protecting Civilians... or Soldiers? Humanitarian Law and the Economy of Risk in Iraq », 2008 *International Studies Perspectives* 9, 144, p. 152.

¹⁹¹⁸ Aaron Mehta, « Iraq Requests Abrams Tank, Humvee Sale », *Defense News*, December 21, 2014.

¹⁹¹⁹ Awad Mustafa, « US State Department OKs \$2B in F-16 Weapons Sales to Iraq », *Defense News*, January 21, 2016.

¹⁹²⁰ Voir Defense Security Cooperation Agency, « News Release: Iraq – Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance (C4ISR) Systems », Department of Defense, Washington, November 30, 2010; Defense Security Cooperation Agency, « News Release: Iraq – AGM-114K/N/R Hellfire Missiles », Department of Defense, Washington, Jan 23, 2014; Defense Security Cooperation Agency, « News Release: Iraq – M1A1 Abrams Tanks »,

ouvertes par la violence collective », « où le droit n'a provisoirement plus d'effet ¹⁹²¹ », la société iraquienne, envahie au nom de la doctrine du désarmement, est remilitarisée par les forces d'occupation.

En miroir à la Grande-Bretagne qui vendait ses avions Gladiator au Royaume d'Iraq, les États-Unis maintiennent une relation militaro-commerciale privilégiée avec le nouveau régime constitué, révélée chaque année fiscale dans le budget d'assistance militaire du Congrès des États-Unis. ¹⁹²² Même si, juridiquement, l'État d'Iraq est à nouveau souverain, en réalité il est incapable de se libérer de la tutelle militaire et financière de l'occupant. ¹⁹²³

À la manière des pilotes de la Royal Air Force, chargés de protéger les frontières du nouvel État iraquien ¹⁹²⁴, les drones états-uniens scrutent aujourd'hui le territoire afin de protéger les installations pétrolières des attaques rebelles. ¹⁹²⁵ Durant les deux périodes de transition constitutionnelle sous occupation, seuls les bombardements aériens étrangers garantissent la sécurité du régime, dont la légitimité interne est contestée. ¹⁹²⁶ En vertu de l'Opération « *Inherent Resolve* », les drones *Reaper* et *Predator* ont lâché des milliers de missiles *Hellfire* depuis la fin officielle de l'occupation au sol en 2012. ¹⁹²⁷ Selon le PDG de la firme d'armement états-unienne

Department of Defense, Washington, Dec 19, 2014; Defense Security Cooperation Agency, « News Release: Iraq – Ammunition », Washington, May 5 2015; Defense Security Cooperation Agency, « News Release: Iraq – F-16 Weapons, Munitions, Equipment, and Logistics Support », Department of Defense, Washington, Jan 20, 2016.

¹⁹²¹ Grangé, *supra* note 78 à la p 26.

¹⁹²² Voir, à titre d'exemple, Tony Cappacio, « Wars' Cost to U.S. Since the Sept. 11 Attacks: \$1.6 Trillion », Bloomberg, Dec 19, 2014.

¹⁹²³ Dodge, *supra* 1692, à la p. 195.

¹⁹²⁴ Fromkin, *supra* note 1125 à la p 452.

¹⁹²⁴ Black, *supra* note 132 à la p 253; Sluglett, *supra* note 53 à la p 192.

¹⁹²⁵ Patrick Markey & Ahmed Rasheed, « Iraq turns to U.S. drones to protect oil platforms », Reuters, Baghdad, May 21, 2012; Matthew Martin & Charles Sasser, *Predator: The Remote Control Air War over Iraq and Afghanistan*, Minneapolis, MN: Zenith Press, 2010.

¹⁹²⁶ Satia, *supra* note 276.

¹⁹²⁷ Peter Bakerjan, « Grim Sequel to Iraq's War », New York Times, 8 January, 2014. Voir aussi Matthew Martin & Charles Sasser, *Predator: The Remote Control Air War over Iraq and Afghanistan*, Minneapolis, MN: Zenith Press, 2010.

Lockheed Martin, la « volatilité » et « l'instabilité » du Moyen-Orient représentent de « vastes opportunités de croissance » à saisir.¹⁹²⁸ Comme au temps du mandat britannique, les pilotes de la US Air Force ne se soucient pas de discriminer entre combattants et civils, en raison de la prétendue tactique de l'ennemi, qui adopte des techniques de guérilla pour se fondre dans la population civile.¹⁹²⁹ Récemment, en 2016, le Gouvernement des États-Unis a déployé des groupes de tireurs d'élite au Kurdistan pour défendre les gisements pétroliers de Mossoul contre les incursions de l'État islamique.¹⁹³⁰ Comme au temps du régime pétromonarchique hachémite, l'occupant utilise la contrainte militaire pour secourir son transfert de droit constitutionnel.

En conclusion de ce dernier chapitre, la violence fondatrice de droit est fortifiée par la violence *conservatrice* de droit prise en charge par le nouveau Gouvernement, qui réprime les contre-violences hostiles au nouveau régime : une fois les constitutions irakiennes adoptées sous occupation militaire pour garantir l'immunité des avoies étrangers, la police d'État formée par l'occupant intériorise la domination étrangère et se charge de réprimer toute opposition politique interne au nouveau régime.¹⁹³¹

Il nous paraît important de souligner que la création, puis la succession d'État irakien sous occupation illustre le phénomène d'« accumulation par dépossession » du bien public.¹⁹³² La construction, puis la destruction de l'État postcolonial, sont des

¹⁹²⁸ William D. Hartung, « It's Not Diplomacy, It's an Arms Fair U.S. defense contractors are popping corks as Obama « reassures » his Middle East allies with billions of dollars of weapons », May 14, 2015, Foreign Policy.

¹⁹²⁹ Thomas W. Smith, « Protecting Civilians... or Soldiers? Humanitarian Law and the Economy of Risk in Iraq », 2008 International Studies Perspectives 9, 144, p. 159.

¹⁹³⁰ Kimberley Dozier, « Obama Takes the Gloves Off Against ISIS at Last », Money to burn, The Daily Beast, January 28, 2016.

¹⁹³¹ Le « colonisé » incorpore par mimétisme la logique coloniale dans ses rapports sociaux. Voir Albert Memmi, *Portrait du colonisé précédé de Portrait du colonisateur*, Buchet/Castel, 1957.

¹⁹³² Whyte, *supra* note 63.

actes de légitimation du crime organisé.¹⁹³³ À deux reprises dans son histoire, l'Iraq fut déstructuré et restructuré par le constitutionnalisme d'occupation pour satisfaire des intérêts militaires et commerciaux étrangers. Le régime actuel est astreint, comme le Roi Fayçal l'était en son temps, à demander l'assistance militaire de l'ancienne Puissance occupante pour garantir l'accueil des investissements directs étrangers.

Comme sous le premier régime hachémite établi sous administration mandataire, le régime fédéral décentralisé institué par l'administration états-unienne ne dispose ni de l'indépendance économique ni de l'indépendance militaire. L'adossement du nouveau Dinar iraquien au Dollar états-unien assure la tutelle monétaire de l'occupant, en miroir à la tutelle de la Livre sterling sous le mandat de la Grande-Bretagne.

Assujetti à un régime international de privatisation, le Gouvernement de la République fédérale d'Iraq exproprie les bénéficiaires du bien public et monopolise les charges publiques selon une logique patrimoniale du pouvoir. Les fonctionnaires sont remplacés par des mercenaires qui représentent, non pas la volonté générale, mais des fiefs d'intérêts particuliers. En raison du système de gouvernement par quotas ethnoconfessionnels établi sous occupation, « les représentants politiques [sont] contraints de devenir des entrepreneurs sectaires. »¹⁹³⁴

Alors que la Grande-Bretagne établit une pétromonarchie militarisée, les États-Unis lèguent à l'Iraq un système de gouvernance mercenaire privatisée et décentralisée, qui se nourrit de la guerre civile et de l'opacité de l'économie informelle pour confisquer les ressources nationales. En continuité avec la pratique économique de l'occupant, le Gouvernement d'Al-Maliki inscrit le mercenariat dans les rapports sociaux, contribuant à un vaste réseau de contrebande pétrolière iraquienne orchestré par le

¹⁹³³ Voir Penny Green & Tony Ward, « State-Building and the Logic of Violence in Iraq », 2009 *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 10:1, 48.

¹⁹³⁴ Eric Herring & Glen Rangwala, *Iraq in fragments: The occupation and its legacy*, Cornell University Press, 2005 à la p 152.

Ministère de l'Énergie en collaboration avec les États voisins.¹⁹³⁵ Un processus identique de captation économique préside aux deux régimes constitutionnels, qui intériorisent et conservent la violence fondatrice du droit d'occupation.¹⁹³⁶

¹⁹³⁵ Phil Williams, « Illicit markets, weak states and violence: Iraq and Mexico », 2009 *Crime, Law and Social Change* 52:3, 323 à la p 330.

¹⁹³⁶ Voir Julian Go, *Patterns of Empire: the British and American Empires, 1688 to Present*, Cambridge University Press, 2011.

CONCLUSION

Une brève histoire des deux périodes d'internationalisation du pouvoir constituant iraquien nous a permis de vérifier l'hypothèse du « constitutionnalisme d'occupation » : les régimes d'administration internationale des territoires occupés (SDN, ONU) *constitutionnalisent* les normes économiques et financières dans l'ordonnancement juridique des États postcoloniaux. Le constitutionnalisme d'occupation en Iraq révèle un processus exceptionnel de *destruction créatrice de droit*, ponctuée par le séquençage du cycle constitutionnel: la *violence destructrice de droit* organise la *dépossession* des communautés occupées (1) ; la *violence fondatrice de droit* organise l'*accumulation* privative de valeur économique, qui est traduite juridiquement en titres de propriété privée et en obligations contractuelles (2) ; puis la *violence conservatrice du droit* conserve le régime de capitulation né de l'occupation (3). Pour étudier les deux régimes de transformation économique du territoire, nous avons utilisé l'*analyse diachronique* de droit comparé, afin d'éclairer le présent par le passé : c'est la dynamique de répétition et de différence¹⁹³⁷ entre l'impérialisme britannique, qui organise la *création* de l'État iraquien, et le libéralisme états-unien qui entraîne la *succession* de l'État.

L'État iraquien est créé, puis transformé par un droit constitutionnel global, qui reproduit, à l'ère de la mondialisation, les intérêts économiques du centre au détriment des populations périphériques. L'histoire constitutionnelle de l'Iraq est donc traversée par des régimes de tutelle internationale motivés par des logiques externes de sécurité et de prospérité.¹⁹³⁸ Durant les deux périodes d'occupation

¹⁹³⁷ Gilles Deleuze, *Différence et répétition*, PUF, 1968.

¹⁹³⁸ Voir Harvey, *supra* note 57.

militaires du territoire, la population est plongée dans un « régime d'exception militaro-industriel », le temps de garantir aux investisseurs étrangers les bénéfices, avantages et immunités tirés de la capitulation. L'histoire de l'Iraq sous occupation illustre la fragilité constitutionnelle des États postcoloniaux, puisque ceux-ci sont dès leur origine verrouillés par un régime de droit international les astreignant à respecter la sécurité juridique des investissements étrangers.

Le constitutionnalisme d'occupation iraquien révèle une répétition de l'extractivisme économique, mais une différence dans sa mise en œuvre technique. *Alors que la Grande-Bretagne instaure une pétromonarchie militaro-fiscale, les États-Unis détruisent l'État social pour fonder une économie extractive néolibérale appuyée sur des milices et mercenaires transnationaux.* Si l'accumulation britannique obéit à une logique de cartels (capitalisme monopolistique), l'accumulation états-unienne opère selon un modèle de dérégulation étatique (capitalisme néolibéral). La création de l'État iraquien en 1921 est la synthèse du capitalisme monopolistique britannique et du régime de la SDN, alors que la succession du régime extractif en 2005 est la synthèse du néolibéralisme états-unien et du régime de Bretton Woods. L'intention de la thèse était de démontrer qu'au-delà des différences, l'actuel blocage institutionnel iraquien est l'héritage de l'expérience initiale du mandat britannique.

Au Chapitre 1, nous avons constaté la répétition de la violence destructrice de droit en période d'invasion et d'occupation. À partir de 1915, l'occupant britannique réquisitionne les terres et les paysans, et exclut les Ottomans de la fonction publique, afin d'instaurer un régime *militaro-fiscal* modelé sur la colonie indienne. Très vite, une vaste opération de démembrement et de remembrement territorial est enclenchée au nom d'un projet d'annexion militaro-fiscale visant à accroître les revenus du sous-continent indien. L'activité extractive et agricole intensive accroît la ponction fiscale, l'objectif étant de combler la pénurie alimentaire des forces anglo-indiennes stationnées au Proche Orient. Pour assurer la collecte des taxes, l'administration

fiscale emploie des auxiliaires de police et d'intendance, qui se portent garants de la propriété domaniale.¹⁹³⁹

Cette dépossession de droit originaire sera radicalisée par la dépossession de droit secondaire en 2003. Si dans un premier temps l'administration militaro-fiscale de l'Iraq a exproprié les intérêts ottomans et locaux, dans un deuxième temps l'occupation états-unienne a *radicalisé* ce processus d'« accumulation par dépossession ». En quelques mois seulement, la « thérapie du choc » états-unienne destitue les entreprises d'État, afin de livrer le marché iraquien à la convoitise des firmes transnationales. Le processus d'« accumulation par dépossession » est accéléré, et repose sur la libéralisation totale des compétences régaliennes de l'État, y compris la sécurité nationale, confiée aux entreprises de mercenariat privé. L'Iraq devient le laboratoire du néolibéralisme, où se déploie un « capitalisme purifié ¹⁹⁴⁰ » de toute ingérence étatique, mais néanmoins relayé par des organisations internationales. Radicalisant le précédent britannique, l'occupant états-unien gouverne l'Iraq en application de la doctrine « *debellatio* », selon laquelle la conquête territoriale a pour résultat l'anéantissement de l'État autrefois souverain.¹⁹⁴¹ L'occupant exproprie les créanciers du régime baasiste, démantèle les compagnies d'État, congédie les fonctionnaires, déplace les populations, réprime les insurgées et distribue des libéralités et immunités aux sous-traitants de l'Autorité Provisoire de la Coalition.

L'occupant entretient dans les deux cas la fiction de *l'effondrement total de l'ordre juridique du territoire occupé* pour justifier le démantèlement des structures sociales ottomanes, puis iraqiennes et les remplacer par des monopoles ou des entités

¹⁹³⁹ Voir Review of the Civil Administration of Mesopotamia, Indian Office, London, Printed and published by His Majesty's Stationery Office, le 3 décembre 1920 à la p 7.

¹⁹⁴⁰ Naomi Klein, *The Shock Doctrine – The Rise of Disaster Capitalism*, New York: Metropolitan Books, 2007, p 54.

¹⁹⁴¹ Gerry Everding, « U.S. rules Iraq under international law doctrine of 'debellatio' and will until stable government is formed », The Source (Washington University in Saint Louis), March 3, 2004.

privées.¹⁹⁴² Et dans les deux cas, le transfert de droit économique provoque la révolte des populations occupées. En réaction à la violence destructrice de droit de l'occupant, l'occupé organise la contre-insurrection. La *Thawra* (Le « Réveil ») des populations arabes du Levant éclate en 1920, tout comme un vaste mouvement d'insurrection s'organise à partir de 2004. Ces révoltes sont sévèrement réprimées par les forces d'occupation, qui exécutent, déportent et emprisonnent les opposants sans préavis.¹⁹⁴³ Cette succession de déportations et de spoliations provoque la crise transitionnelle et la division profonde entre alliés et ennemis du régime constitutionnel d'occupation.¹⁹⁴⁴ Il s'agit là de l'aboutissement de l'entreprise systématique de destruction des institutions préexistantes qui compose le projet d'annexion britannique et le projet de transformation états-unien. En raison de la crise de la transition constitutionnelle, le constitutionnalisme d'occupation direct se transforme rapidement en constitutionnalisme d'occupation indirect, médiatisé par un régime d'administration internationale.

Dans le Chapitre 2, nous avons étudié l'extériorisation du processus reconstituant par l'administration directe des territoires occupés. L'administration directe, sous commandement militaro-civil, soumet le territoire et la population iraquienne au droit de capitulation et de reconstruction de l'ennemi.¹⁹⁴⁵ C'est alors que l'occupant infiltre son pouvoir reconstituant dans la structure sociale de l'occupé.¹⁹⁴⁶

Alternativement, le Chapitre 3 était consacré à l'internationalisation du processus reconstituant : les Puissances occupantes instrumentalisent les régimes de droit international en vigueur pour continuer leur entreprise d'« accumulation par

¹⁹⁴² Melissa Patterson, « Who's Got the Title-or, The Remnants of Debellatio in Post-Invasion Iraq », 2006 Harv. Int'l LJ 47, 467; Eyal Benvenisti, *The International Law of Occupation*, Princeton University Press, 1993, aux pp. 57-58 & 92-96; Raid Juhi al-Saedi, « Regime Change and the Restoration of the Rule of Law in Iraq », 2009 International Law Studies 86, 1.

¹⁹⁴³ *Ibid.*

¹⁹⁴⁴ Ishow, *supra* note 123 à la p 99.

¹⁹⁴⁵ Ndjimba, *supra* note 30 à la p 26.

¹⁹⁴⁶ Gathii, « Dispossession through International Law », *supra* note 59 aux pp. 131 et suiv.

dépossession ». Cette fiction juridique débouche, après l'*extériorisation du pouvoir reconstituant direct* (Chap. 2), sur l'*internationalisation du pouvoir reconstituant indirect* (Chap. 3).

Dans le cas britannique, l'intention initiale (1915-1918) est d'annexer le territoire de Mésopotamie, afin de le transformer en plateforme pétrolière pour l'Amirauté et en grenier à grain pour le sous-continent indien (Chap. 1 & 2). Puis, en raison de l'entrée en vigueur du Pacte de la SDN, l'annexion est formellement interdite et écartée de la stratégie impériale du Gouvernement britannique en Mésopotamie. Progressivement, une administration indirecte des territoires occupés se profile (Chap. 3) : les institutions de la SDN sont sollicitées pour transférer les coûts du mandat à l'État iraquien en gestation et organiser l'exploitation des gisements pétroliers (Chap. 4).

Dans le cas états-unien, l'accumulation par dépossession est fulgurante et se déploie entre le 21 avril 2003, date d'entrée en fonction de l'APC, et le 28 juin 2004, date de transfert du pouvoir au Gouvernement intérimaire iraquien (Chap. 1 & 2). C'est à ce moment-là, en période d'administration directe des territoires occupés, que les fonds souverains irakiens sont dilapidés et reversés à des firmes transnationales au nom de la reconstruction économique (Chap. 2). Mais pour être efficace, la politique états-unienne d'ouverture commerciale, aussi belligérante soit-elle, doit composer avec les institutions de l'ONU et de Bretton Woods, telles que le FMI, l'OMC, la Banque mondiale et le Club de Paris (Chap. 3). La conjonction de ces deux périodes successives d'administration directe et indirecte, combinée aux obligations internationales de l'État occupé, a finalement permis l'ouverture du marché iraquien au commerce international (Chap. 4).

Durant les deux périodes étudiées, le constitutionnalisme d'occupation offre des garanties aux investisseurs étrangers tout en militarisant les rapports sociaux internes. Sous le régime mandataire de la Société des Nations, l'Empire britannique établit une

pétromonarchie militaro-fiscale appuyée par les escadrons aériens de la R.A.F.¹⁹⁴⁷ La création d'un régime sunnite minoritaire est, d'après les administrateurs britanniques, la meilleure chance de garantir les accords de la TPC : l'alliance bilatérale privilégiée avec les représentants sunnites au pouvoir permet de signer une série d'ententes bilatérales qui maintiennent les immunités étrangères et garantissent l'établissement de bases aériennes permanentes (Chap. 3). La Royal Air Force sera chargée de protéger les concessions exclusives de pétrole pour une durée de soixante-quinze ans. Par ailleurs, en grevant l'Iraq d'obligations financières et de dettes souveraines par voie conventionnelle bilatérale et multilatérale, la Grande-Bretagne entend garantir des niveaux de production pétrolière satisfaisants et rentabiliser ses investissements en Iraq.

L'administration d'occupation états-unienne radicalise la logique postcoloniale britannique et transforme l'État iraquien en zone de libre-échange extractif sous la protection de compagnies mercenaires privées. Dans un premier temps, l'administration d'occupation confisque les avoirs irakiens pour sceller des ententes contractuelles avec des firmes sous-traitantes spécialisées dans l'économie de la reconstruction en situation d'« après-guerre ». En vertu d'un régime dérogatoire fondé sur des considérations de sécurité nationale états-unienne, le marché public en Iraq échappe au droit de la concurrence. Les compagnies et entrepreneurs non membres de la Coalition armée sont écartés des procédures de passation de contrats de marché public. Par contre, les firmes employées par la Puissance occupante bénéficient de l'immunité juridictionnelle pour échapper aux enquêtes d'audit comptable et à la responsabilité internationale d'administrer les avoirs irakiens au nom des populations « bénéficiaires ». En vertu de ce régime d'exception commerciale et comptable, l'occupant élabore, à la hâte, le plus important programme

¹⁹⁴⁷ Jafna L. Cox, « A splendid training ground: the importance to the Royal Air Force of its role in Iraq, 1919-32 », 1985 *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 13:2, 157; Keith Jeffery, « Sir Henry Wilson and the Defence of the British Empire, 1918-22 », 1977 *Journal of Imperial and Commonwealth History* 5:3, 270 à la p 286.

de reconstruction de l'histoire des États-Unis (Chap. 2). Dans un deuxième temps, l'occupant constitutionnalise les réformes économiques préconisées par les instances internationales. L'occupant lie les investissements étrangers futurs en Iraq à une série de réformes structurelles d'envergure conclues par voie conventionnelle avec le Club de Paris, le FMI et la Banque mondiale (Chap. 3).

Le dernier chapitre illustre l'intériorisation du constitutionnalisme d'occupation dans l'ordre constitué. Une fois le nouveau régime établi, la violence fondatrice du droit est fortifiée par la violence conservatrice de droit prise en charge par le nouveau Gouvernement, qui réprime les contre-violences hostiles au nouveau régime : garante de l'immunité des avoirs étrangers, la police d'État formée par l'occupant intériorise la domination et se charge de réprimer toute opposition politique interne au nouveau régime.¹⁹⁴⁸

Dans un rapport de violence mimétique avec la Puissance occupante, le nouveau régime occupé militarise durablement les rapports économiques et sociaux internes. Dépendant de l'assistance militaire externe pour rester au pouvoir, le régime hachémite entré en vigueur en 1925 exerce la violence conservatrice du droit au profit d'intérêts étrangers. Un processus identique de captation économique préside au régime constitutionnel fédéral de 2005, qui intériorise et conserve la violence fondatrice du droit d'occupation.¹⁹⁴⁹

En miroir avec la Grande-Bretagne, les États-Unis maintiennent une relation militaro-commerciale privilégiée avec le nouveau régime constitué.¹⁹⁵⁰ Même si, juridiquement, l'État d'Iraq est à nouveau souverain, en réalité il est incapable de se

¹⁹⁴⁸ Voir Albert Memmi, *Portrait du colonisé précédé de Portrait du colonisateur*, Buchet/Castel, 1957.

¹⁹⁴⁹ Voir Julian Go, *Patterns of Empire: the British and American Empires, 1688 to Present*, Cambridge University Press, 2011.

¹⁹⁵⁰ Voir Tony Cappacio, « Wars' Cost to U.S. Since the Sept. 11 Attacks: \$1.6 Trillion », Bloomberg, Dec 19, 2014.

libérer de la tutelle de l'occupant.¹⁹⁵¹ À la manière des pilotes de la Royal Air Force, chargés de protéger les frontières du nouvel État iraquien¹⁹⁵², les drones états-uniens surveillent aujourd'hui le territoire afin de protéger les installations pétrolières des attaques rebelles.¹⁹⁵³ Durant les deux périodes d'intériorisation du constitutionnalisme d'occupation, seuls les bombardements aériens étrangers maintiennent le régime en place, dont la légitimité interne est contestée.¹⁹⁵⁴

À la lueur des événements récents, il est important de tempérer la « réussite » des changements de régime engagés par les Puissances occupantes. Les deux projets constitutionnels d'occupation en Iraq subissent d'importants revers, à commencer par le premier régime hachémite instauré par Churchill en 1921. Dans leurs efforts de construction d'un État formellement indépendant, les responsables britanniques avaient décidé pour des motifs énergétiques de fusionner en un territoire trois structures sociales distinctes (tribale, bureaucratique, urbaine), trois groupes ethnoreligieux (les Kurdes sunnites, les Arabes sunnites, les Arabes chiites), et trois vilayets ou provinces distinctes (Mossoul au nord, Bagdad au centre, Bassora au sud).¹⁹⁵⁵ La solution retenue en 1921 pour diriger le pays construit de toute pièce fut d'établir un Royaume sunnite minoritaire, non moins artificiel, plongeant la vie politique iraquienne dans la violence et l'instabilité : pas moins de cinquante-huit gouvernements se sont succédé entre 1921 et la révolution nationaliste de 1958, qui a renversé la monarchie constitutionnelle sous influence britannique.¹⁹⁵⁶

L'exercice de la tutelle britannique sur l'Iraq a partiellement échoué en raison de deux facteurs conjugués : un *facteur exogène*, le déclin de l'Empire britannique et son

¹⁹⁵¹ Dodge, *supra* 1692, à la p 195.

¹⁹⁵² Fromkin, *supra* note 1125 à la p 452.

¹⁹⁵³ Black, *supra* note 132 à la p 253; Sluglett, *supra* note 53 à la p 192.

¹⁹⁵⁴ Patrick Markey & Ahmed Rasheed, « Iraq turns to U.S. drones to protect oil platforms », Reuters, Baghdad, May 21, 2012; Matthew Martin & Charles Sasser, *Predator: The Remote Control Air War over Iraq and Afghanistan*, Minneapolis, MN: Zenith Press, 2010.

¹⁹⁵⁵ Satia, *supra* note 276.

¹⁹⁵⁶ Catherwood, *supra* note 62 à la p 74.

¹⁹⁵⁶ *Ibid.* aux pp. 7, 123, 130, 217, 221.

incapacité à mobiliser les ressources suffisantes¹⁹⁵⁷ pour établir un ordre politique et social iraquien fidèle à ses intérêts, et surtout un *facteur endogène*, l'éveil de la conscience nationale iraquienne et la revendication de l'indépendance politique en Iraq dès l'établissement du mandat. Quatre ans seulement après la fin de la Première Guerre mondiale, en raison de la paralysie des réformes administratives et agraires sur le territoire, les Britanniques songent à se retirer de Mésopotamie. Les révoltes dans les territoires sous mandat, l'impopularité des réformes agraires et fiscales poursuivies par le Haut-Commissariat britannique, et enfin la crise des finances publiques à Londres liées aux dépenses de guerre entraînent un désengagement inopiné de l'armée et des administrateurs britanniques de Mésopotamie.

C'est ainsi que la création de l'État se déroule dans une situation transversale de crise : *crise de la transition politique interne* d'une part, puisque l'émergence du mouvement nationaliste iraquien, en conflit ouvert avec la Monarchie hachémite inféodée aux intérêts de la Couronne britannique, brouille les plans de la Puissance mandataire; *crise de la transition politique internationale* d'autre part, puisque l'Empire britannique, affaibli par la guerre, n'est pas en mesure de consolider sa victoire contre l'Empire ottoman dans la région du Proche Orient.

Pour le dire autrement, l'exercice de la tutelle britannique sur l'Iraq a échoué en raison de deux facteurs conjugués : un *facteur exogène*, le déclin de l'Empire britannique et son incapacité à mobiliser les ressources suffisantes pour établir un ordre politique et social fidèle à ses intérêts, et un *facteur endogène*, l'éveil de la conscience nationale iraquienne et la revendication de l'indépendance politique en Iraq dès l'établissement du mandat. Le recours aux bombardements aériens pour pacifier la population est la solution mitoyenne qu'improvise le Département du Moyen-Orient pour maintenir la présence britannique tout en réduisant les dépenses

¹⁹⁵⁷ En 1918, le déficit de l'État atteint £1,690 millions en raison, notamment, de la baisse des exportations. Voir John Gallagher, *The Decline, Revival and Fall of the British Empire*, Cambridge University Press, 2004 à la p. 95.

impériales.¹⁹⁵⁸ Cette dépendance du jeune État iraquien envers l'aviation militaire le détache de sa base sociale et l'expose au despotisme.¹⁹⁵⁹

L'échec de « modernisation » de l'Iraq selon les vœux des impérialistes britanniques est capital pour comprendre la récente débâcle du projet néolibéral en Iraq.¹⁹⁶⁰ La crise de la succession d'État répète celle de la création d'État, à la nuance près que, si la création d'État *concentre* le pouvoir entre les mains d'une monarchie minoritaire, la succession d'État *disperse* le pouvoir dans une structure fédérale décentralisée et déformalisés. Très vite, la reconstruction est déléguée aux autorités régionales et « laissée au gré des rapports de force entre communautés, attisant les rivalités. [...] Le gouvernement est alors d'abord celui des milices et l'insécurité généralisée rend la vie infernale. ¹⁹⁶¹» Tout comme les Britanniques avaient sous-estimé en leur temps le nationalisme arabe, les États-Unis découvrent, sidérés, la lutte acharnée que se livrent les diverses mouvances politiques et religieuses pour la reconquête des territoires confisqués par le régime minoritaire sunnite, établi durant le mandat, puis converti en dictature sous le gouvernement baasiste de Saddam Hussein (1979-2003). « L'impossibilité de comprendre les leçons de l'expérience coloniale britannique en Iraq a probablement été la plus grave erreur de l'intervention états-unienne. ¹⁹⁶²»

Comme le gouvernement britannique avant lui, le gouvernement états-unien est confronté à des obstacles endogènes et exogènes. À l'intérieur du pays, il constatera qu'en raison du mouvement de résistance nationaliste incarné par le Grand Ayatollah Sistani¹⁹⁶³, certaines réformes économiques n'aboutissent pas. Tel est le sort du projet

¹⁹⁵⁸ Dodge, *supra* note 53 à la p 133.

¹⁹⁵⁹ « The state through its dependence upon air power not only became detached from society but also hung two hundred feet above it, bombing people when they did not behave in the way the state wanted. » Voir Dodge, *supra* note 53 à la p 134.

¹⁹⁶⁰ *Ibid.* à la p XI.

¹⁹⁶¹ Luizard *supra* 54 à la p 17.

¹⁹⁶² Larry Diamond, *Squandered Victory*, New York, Henry Holt, 2006 à la p 313.

¹⁹⁶³ Arato, *supra* 31 Préface ix.

de privatisation des compagnies d'État pétrolières.¹⁹⁶⁴ En raison de la persistance du conflit avec l'occupé, l'occupant ne réussit pas à fixer les relations sociales selon les termes unilatéraux de son constitutionnalisme d'occupation.¹⁹⁶⁵ Le processus de transition lui échappe. En réaction, l'occupant décide d'« interioriser le conflit ¹⁹⁶⁶» et de se retirer prématurément du territoire, tout en manoeuvrant pour préserver ses privilèges. Toutefois, là encore, la tentative de reconduction des immunités de juridiction au-delà du 31 décembre 2011, date du retrait des armées d'occupation, échoue en raison de la nature controversée des accords d'immunités précédents.

L'invasion de 2003 a brusquement renversé la triple domination des Sunnites sur les Chiites, des Arabes sur les Kurdes et des Grandes Puissances sur la région du Proche Orient. Dans un « tragique » retournement de l'histoire, la chute du régime autocratique de Saddam Hussein révèle la superposition de rapports de domination, occultée tout au long du XXe siècle par un système politique postcolonial. Se trouvant dans l'incapacité de s'exprimer politiquement durant le règne de Saddam Hussein, les tensions multiples explosent dans un déferlement de violence meurtrière dès la chute du régime en 2003 : elles s'expriment encore aujourd'hui à travers les actes de représailles de la majorité chiite sur la minorité sunnite qui dégénère en guerre civile, à travers le régionalisme séparatiste kurde qui, sous couvert de fédéralisme, est hostile à toute ingérence de Bagdad dans la signature de concessions pétrolières avec des compagnies étrangères, et enfin à travers la guerre que livre Daesh pour établir un Califat souverain sur une portion des territoires iraquien et syrien. Politiquement discrédités par l'occupant, les anciens détenteurs du pouvoir baasiste ont progressivement radicalisé leur résistance au nouveau régime sous occupation étrangère. Cet état de guerre civile, conjugué au retrait militaire des États-

¹⁹⁶⁴ Voir Préambule, para. 9 *Loi sur les hydrocarbures* dans Zedalis, *supra* note 34 à la p 63. La Constitution prévoit l'adoption d'une loi-cadre censée détailler la politique publique de répartition des revenus pétroliers d'après la nouvelle architecture fédérale. Or, ce projet de loi est bloqué à l'Assemblée nationale iraquienne depuis son dépôt en janvier 2007.

¹⁹⁶⁵ Scheffer, *supra* note 1365 à la p 122.

¹⁹⁶⁶ Moran, *supra* note 485 à la p 165.

Unis le 31 décembre 2011, profite à l'Iran voisin. Du point de vue exogène, le constitutionnalisme d'occupation états-unien est freiné par des mouvements de résistance régionale qui dépassent les enjeux strictement irakiens, et qui dépassent donc l'objet de notre thèse.

Lorsqu'un territoire est traversé par une imbrication de rapports de domination, l'effondrement soudain de l'autorité détenant le monopole de la violence légitime laisse place à des situations chaotiques incontrôlables. C'est lorsque les anciennes structures néocoloniales se désagrègent que la fiction juridique de l'État souverain se révèle et provoque des effets de retour en période de transition constitutionnelle.¹⁹⁶⁷ On touche ici au cœur du paradoxe postcolonial : la souveraineté fictive de l'État irakien est instrumentalisée par les Grandes Puissances jusqu'à ce que le système autoritaire qu'elles avaient engendré et maintenu se fissure et se retourne contre leurs propres intérêts.

En effet, l'histoire de l'Iraq illustre la fragilité constitutionnelle des États postcoloniaux, puisque ceux-ci furent dès leur naissance verrouillés par des régimes de tutelle internationale les astreignant à respecter la sécurité juridique des investisseurs étrangers, souvent aux dépens des populations locales. De surcroît, ces régimes de protection des investissements internationaux engendrent une dépendance des États hôtes au capital étranger, illustré par le fait que les entreprises étrangères de reconstruction – protégées par des entreprises mercenaires – engrangent des bénéfices record au détriment des populations locales. Puisque l'État est « constitué » dès l'origine selon le modèle politique et d'après les intérêts économiques des Grandes Puissances, il lui est difficile de s'extraire des liens de dépendance historiquement entretenus avec celles-ci, surtout lorsqu'il s'est paradoxalement endetté auprès de ces

¹⁹⁶⁷ Robert Layton, *Order and Anarchy - Civil Society, Social Disorder and War*, Cambridge University Press, 2006 à la p 102.

mêmes Grandes Puissances pour accroître son indépendance politique vis-à-vis d'elles. L'Iraq est aujourd'hui dans un état de « schizophrénie postcoloniale », puisque sa souveraineté est dépendante d'un système de tutelle internationale qui conditionne son asservissement. Il nous reste encore à réfléchir aux implications théoriques d'un tel résultat.

BIBLIOGRAPHIE

MONOGRAPHTES

- Adams, Gordon. *The Politics of Defense Contracting: the Iron Triangle*, Londres, Transaction Books, 1982.
- Agamben, Giorgio. *État d'exception, Homo Sacer, II, 1*, Paris, Seuil, 2003.
- Allawi, Ali A. *The Occupation of Iraq: Winning the War, Losing the Peace*, London, Yale University Press, 2007.
- Anghie Anthony, *Imperialism, Sovereignty and the Making of International Law*, Cambridge University Press, 2004.
- Antonius, George. *The Arab Awakening: the Story of the Arab National Movement*, New York: Capricorn Books, 1965 [1946].
- Arato, Andrew. *Constitution making under occupation: The politics of imposed revolution in Iraq*, Columbia University Press, 2009.
- Arnove, Anthony. *Iraq under siege: The deadly impact of sanctions and war*, South End Press, 2002.
- Atiyyah, Ghassan R. "Iraq: 1908–1921 A Socio-Political Study", Beirut, The Arab Institute for Research and Publishing, 1973.
- Bacik, Gökhan. *Hybrid Sovereignty in the Arab Middle East: The Cases of Kuwait, Jordan, and Iraq*, Macmillan, 2008.
- Baker III James A. & Lee H. Hamilton, *The Iraq Study Group Report*, Vintage Books, 2006.
- Baker, Raymond William et al. (dir.). *Cultural Cleansing in Iraq: Why Museums Were Looted, Libraries Burned and Academics Murdered*, Pluto Press, 2010.
- Baram, Amatzia et al. (dir.), *Iraq between Occupations: Perspectives from 1920 to the Present*, Palgrave Macmillan, 2010.

- Barr, James. *A Line in the Sand: The Anglo-French Struggle for the Middle East, 1914-1948*, New York, Norton, 2012.
- Batatu, Hanna. *The Old Social Classes and the Revolutionary Movements of Iraq: A Study of Iraq's Old Landed and Commercial Classes and of its Communists, Bathists and Free Officers*, Princeton University Press, 1982.
- Battistella, Dario. *Retour à l'état de guerre*, Armand Colin, 2006.
- Bayly, Christopher Alan. *Indian society and the making of the British Empire*, Cambridge University Press, 1990.
- Bell, Gertrude. *Gertrude Bell from Her Personal Papers 1914-1926, vol. 2, ed. by Elizabeth Burgoyne*, Ernest Benn Limited, 1961.
- Benjamin, Walter. *Œuvres I*, Gallimard, Folio Essais, 2000.
- Benvenisti, Eyal. *The international law of occupation*, Oxford University Press, 2004.
- Bérenger, Henry. *Le pétrole et la France*, Paris, Flammarion, 1920.
- Bernstein, Jack. *The Mesopotamia Mess: The British Invasion of Iraq in 1914: What We Could Have – and Should Have – Learned*, InterLingua Publishing, 2008.
- Bethlehem, Daniel L. *The Oxford Handbook of International Trade Law*, Oxford University Press, 2009.
- Black, Edwin. *Banking on Baghdad: Inside Iraq's 7,000-Year History of War, Profit, and John Wiley & Sons*, 2004.
- Bobbitt, Philip. *The Shield of Achilles – War, Peace, and the Course of History*, Anchor Books, 2003.
- Bremer, Paul L. *My Year in Iraq: The Struggle to Build a Future of Hope*, New York, Simon and Schuster, 2006.
- Brigham, Robert K. *The United States and Iraq since 1990 - A Brief History With Documents*, Wiley-Blackwell, 2014.
- Burbach, Roger & Jim Tarbell. *Imperial overstretch: George W. Bush and the hubris of empire*, Zed Books, 2004.
- Burrows, Geoff & Phillip E. Cobbin. "Budgetary and financial discontinuities: Iraq 1920-32", 2011 Accounting History Review 21:3, 247.
- Busch, Briton Cooper. *Britain, India, and the Arabs, 1914-1921*, University of California Press, 1971.
- Candler, Edmund. *The Long Road to Baghdad*, Vol. II, Londres, Cassell, 1919.
- Carafano, Jay. *Private Sector, Public Wars: Contractors in Combat – Afghanistan, Iraq, and Future Conflicts*, Greenwood Publishing Group, 2008.

- Catherwood, Christopher. *Churchill's Folly: How Winston Churchill Created Modern Iraq*, New York, Carroll & Graf, 2004.
- Chandasekaran, Rajiv. *Imperial Life in the Emerald City: Inside Iraq's Green Zone*, New York: Alfred A. Knopf, 2006.
- Chatterjee, Pratap. *Halliburton's Army - How a Well-Connected Texas Oil Company Revolutionized the Way America Makes War*, Nation Books, 2010.
- Chaumont, Charles. « Cours général de droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, tome 129, 1970, 333.
- Chesterman, Simon. *You, The People - The United Nations, Transitional Administration, and State-Building*, New York, Oxford University Press, 2004.
- Chowdhuri, Ramendra N. *International Mandates and Trusteeship Systems: A Comparative Study*, The Hague, M. Nijhoff, 1955.
- Clark, William R. *Petrodollar Warfare: Oil, Iraq and the Future of the Dollar*, Gabriola Island, Canada: New Society, 2005.
- Craven, Matthew et al. (dir.). *Time, History and International Law*, Brill, 2007.
- Crawford, James. *The Creation of States in International Law*, Second Edition, Oxford University Press, 2006.
- Daalder, Ivo H. & James M. Lindsay, *America Unbound: the Bush Revolution in Foreign Policy*, Wiley, 2005.
- Darwin, John. *Britain, Egypt and the Middle East: Imperial Policy in the Aftermath of War 1918-1922*, Londres, Macmillan, 1981.
- Dawisha, Adeed. *A Political History from Independence to Occupation*, Princeton University Press, 2009.
- Derrida, Jacques. *Force de Loi*, Éditions Galilée, 1994.
- De Hoop Scheffer, Alexandra, *Hamlet en Irak*, CNRS Éditions, 2007
- Deleuze, Gilles. *Différence et répétition*, PUF, 1968.
- Del Castillo, Graciana. *Rebuilding War-Torn States: The Challenge of Post-Conflict Economic Reconstruction*, Oxford University Press, 2008.
- Diamond, Larry. *Squandered Victory*, New York, Henry Holt, 2006.
- Dockrill Michael L. & J. Douglas Goold, *Peace without promise: Britain and the peace conferences, 1919-1923*, Archon Books, 1981.
- Dodge, Toby. *Inventing Iraq – The Failure of Nation-Building and a History Denied*, Oxford University Press, 2003.

- Dockrill, Michael L. & J. Douglas Goold, *Peace without Promise : Britain and the Peace Conferences, 1919-1923*, Londres, Batsford Academic and Educational Ltd, 1981.
- Doran, Christopher. *Making The World Safe For Capitalism – How Iraq Threatened the US Economic Power And Had To Be Destroyed*, Pluto Press, 2012.
- Earle, Edward M. *Turkey, The Great Powers and the Baghdad Railway: A Study in Imperialism*, Londres, The Macmillan Company, 1923.
- Eisemann, Pierre Michel & Martti Koskenniemi. *La succession d'États: la codification à l'épreuve des faits*, Académie de droit international de La Haye, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.
- Esposito, Roberto. *Immunitas: the protection and negation of life*, Polity, 2011.
- Feldman, Noah. *What We Owe Iraq – War and the Ethics of Nation-Building*, Princeton University Press, 2004.
- Feinberg, Nathan. *La Juridiction de la Cour Permanente de Justice Internationale dans le Système des Mandats*, Rousseau et Compagnie, 1930.
- Ferrier, Ronald W. *The History of the British Petroleum Company: Volume 1, The Developing Years, 1901-1932*, Cambridge University Press, 1982.
- Fieldhouse, David Kenneth. *Western imperialism in the Middle East, 1914–1958*, New York: Oxford University Press, 2006.
- Fisher, John. *Curzon and British Imperialism in the Middle East 1916–19*, London, Routledge, 1999.
- Fitzsimons, Matthew Anthony. *Empire by treaty: Britain and the Middle East in the twentieth century*, University of Notre Dame Press, 1964.
- Foster, Henry Albert. *The making of modern Iraq: a product of world forces*, University of Oklahoma press, 1935.
- Foucault, Michel. *Il faut défendre la société: Cours au Collège de France (1975-1976)*, Seuil, 1997.
- French, David. *The strategy of the Lloyd George coalition, 1916-1918*, Oxford University Press, 1995.
- Fromkin, David. *A Peace to End All Peace – The Fall of the Ottoman Empire and the Creation of the Modern Middle East*, Henry Holt & Co., 1989.
- Fukuyama, Francis. *State-building: governance and world order in the 21st century*, Cornell University Press, 2004.
- Galbraith, Peter. *The end of Iraq - How American incompetence created a war without end*, Londres, Simon and Schuster, 2006.

- Gallagher, John. *The Decline, Revival and Fall of the British Empire*, Cambridge University Press, 2004.
- Gallois, Pierre Marie, *Le Sang du Pétrole – Guerres d'Irak 1990-2003*, Paris, L'Âge d'Homme, 2003.
- Gathii, James Thuo. *War, Commerce, and International Law*, Oxford University Press, 2010.
- Girard, René. *La violence et le sacré*, Grasset, 1972.
- Go, Julian. *Patterns of Empire: The British and American Empires, 1688 to the Present*, Cambridge University Press, 2011.
- Gordon, Joy, *Invisible War: The United States and the Iraq Sanctions*, Harvard University Press, 2010.
- Gordon, Michael R. & Bernard E. Trainor. *COBRA II: the Inside Story of the Invasion and Occupation of Iraq*, New York, Pantheon, 2006.
- Graeber, David. *Debt – The First 5,000 Years*, New York, Melville House, 2011.
- Graves, Philip. *The Life of Sir Percy Cox*, Londres, Hutchinson, 1941.
- Gurtov, Mel. *Superpower on Crusade: The Bush Doctrine in US Foreign Policy*, Lynne Rienner, 2006.
- Haldane, Aylmer. *The Insurrection in Mesopotamia, 1920*, Edinburgh, Blackwood 1922.
- Hartnett, Stephen J. & Laura Ann Stengrim. *Globalization and empire: The US invasion of Iraq, free markets, and the twilight of democracy*, University Alabama Press, 2006.
- Harvey, David. *The New Imperialism*, Oxford University Press, 2003.
- . *A Companion to Marx's Capital*, Second Impression edition, London ; New York, Verso, 2010
- Hooper, Charles A. *L'Irak et la Société des Nations : Application à l'Irak des dispositions de l'Article 22 du Pacte de la Société des Nations*, Paris, Pedone, 1928.
- Hurewitz, Jacob C. (dir.), *Diplomacy in the Near And Middle East*, New York, Van Nostrand Company, 1956, vol. 2.
- Ireland, Philip Willard. *Iraq: A Study in Political Development*, New York: Macmillan, 1938.
- Ishow, Habib. *Structures sociales et politiques de l'Irak contemporain. Pourquoi un État en crise ?*, L'Harmattan, 2003.
- Kaldor, Mary et al. (dir.). *Oil Wars*, Pluto Press, 2007.

- Kaasik, Nikolai. *Le contrôle en droit international*, Paris, Pédone, 1933.
- Kedourie, Elie. *England and the Middle East: the destruction of the Ottoman Empire, 1914-1921*, Harvester Press, 1978.
- . *In the Anglo-Arab labyrinth: the McMahon-Husayn correspondence and its interpretations 1914-1939*, Routledge, 2014.
- Kent, Marian. *Oil and Empire: British Policy and Mesopotamian Oil 1900–1920*, Londres, Macmillan Press, 1976.
- . *Moguls and Mandarins: Oil, Imperialism and the Middle East in British Foreign Policy 1900-1940*, Routledge, 2013.
- Kinsey, Christopher. *Private contractors and the reconstruction of Iraq: transforming military logistics*, Routledge, 2009.
- Klare, Michael T. *Blood and Oil: Dangers and Consequences of America's Growing Petroleum Dependency*, Metropolitan Books, 2004.
- Klein, Naomi. *The shock doctrine: The rise of disaster capitalism*, Macmillan, 2007.
- Konan, Line Missibah. « Le transfert du pouvoir constituant originaire à une autorité internationale », Thèse présentée et soutenue publiquement le 20 décembre 2007 à la Faculté de droit, sciences économiques, gestion de Nancy 2 à la p. 29.
- Lagerwall, Anne. *Le principe ex injuria jus non oritur en droit international*, Bruylant, 2016.
- Longrigg, Stephen. *Iraq, 1900 to 1950: A Political, Social and Economic History*, Londres, Oxford University Press, 1953.
- . *Oil in the Middle East: Its Discovery and Development*, Londres, 1968, Oxford University Press.
- Lugard, Frederick. *The Dual Mandate, The Dual Mandate in British Tropical Africa*, Londres, Frank Cass Publishers, 1922.
- Luizard, Pierre-Jean. *Comment est né l'Irak moderne*, CNRS Éditions, 2009.
- MacMillan, Margaret. *Peacemakers: The Paris Conference of 1919 and Its Attempts to End War*, Londres, John Murray, 2001.
- . *Paris 1919*, Random House, 2003.
- Mack, John. *A Prince of Our Disorder: The Life of T. E. Lawrence*, Boston, Little, Brown and Co., 1976.
- Majid, Majid A. *L'émergence d'un État à l'ombre d'un Empire : Irak – Grande-Bretagne*, Publications de la Sorbonne, 1996.

- Malone, David. *The International Struggle over Iraq: Politics in the UN Security Council-2005*, Oxford University Press, 2006.
- Manela, Erez. *The Wilsonian moment: self-determination and the international origins of anticolonial nationalism*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- Mango, Andrew. *Atatürk*, Londres, John Murray, 2001
- Marr, Phebe. *The Modern History of Iraq*, Boulder, Colorado: Westview, 2012.
- Marx, Karl. *Le 18 Brumaire de Louis Bonaparte* (1851), Paris, Les Éditions sociales, 1969.
- Mattei, Ugo & Laura Nader. *Plunder: When the Rule of Law is Illegal*, Wiley-Blackwell, 2008.
- McBeth, Brian Stuart. *British Oil Policy 1919-1939*, Routledge, 2013.
- Mejcher, Helmut. *Imperial quest for oil: Iraq 1910-1928*, Ithaca Press, 1976.
- Memmi, Albert. *Portrait du colonisé précédé de Portrait du colonisateur*, Buchet/Castel, 1957.
- Mieville, China. *Between Equal Rights: A Marxist Theory of International Law*, Brill, 2006.
- Miles, Alex. *US Foreign Policy and the Rogue State Doctrine*, Routledge, 2012.
- Miller, T. Christian. *Blood money: Wasted billions, lost lives, and corporate greed in Iraq*, Little, Brown, 2007.
- Mitchell, Timothy. *Petrocratie, la démocratie à l'âge du carbone*, Alfortville, Ère, 2011.
- Monroe, Elizabeth. *Philby of Arabia*, Ithaca Press, 1998 [1973].
- Ndjimba, Kevin F. *L'internationalisation des Constitutions des États en crise – Réflexions sur les rapports entre Droit international et Droit constitutionnel*, Thèse en droit public, Université Nancy 2, 2011.
- Nevakivi, Jukka. *Britain, France and the Arab Middle East 1914-1920*, Athlone, 1969.
- Neuenhaus, Petra. *Max Weber und Michel Foucault: über Macht und Herrschaft in der Moderne*, Centaurus, 1993.
- O'Connell, Daniel P. *State Succession in Municipal Law and International Law, Vol. I*, Cambridge, Cambridge University Press 1967.
- Paris, Roland. *At War's End Building Peace after Civil Conflict*, Cambridge University Press, 2004.

- Pedersen, Susan. *The Guardians – The League of Nations and the Crisis of Empire*, Oxford University Press, 2016.
- Polk, Milbry & Angela MH Schuster. *The looting of the Iraq Museum, Baghdad: the lost legacy of ancient Mesopotamia*, Harry N Abrams Inc, 2005.
- Pollack, Kenneth. *The Threatening Storm: The Case for Invading Iraq*, Random House, 2002.
- Rogan, Eugene. *The Fall of the Ottomans: The Great War in the Middle East*, Basic Books, 2015.
- Rousseau, Charles. *Droit des conflits armés*, Pedone, 1983.
- Sack, Alexander. *Les effets des transformations des États sur leurs dettes publiques et autres obligations financières*, Recueil Sirey, 1927.
- Sampson, Anthony. *Les Sept Sœurs – Les grandes compagnies pétrolières et le monde qu'elles ont créé*, Éditions Québec/Amérique, 1976.
- Sarooshi, Dan. *The United Nations and the Development of Collective Security - The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- Sassoli, Marco & Antoine Bouvier. *Un Droit dans la Guerre? Cas, documents et supports d'enseignement relatifs à la pratique contemporaine du droit international humanitaire*, Vol. 1, CICR, Genève, 2003.
- Savage, James D. *Reconstructing Iraq's Budgetary Institutions: Coalition State Building after Saddam*, Cambridge University Press, 2014.
- Sébille-Lopez, Philippe. *Géopolitiques du Pétrole*, Armand-Colin, 2006.
- Shiner, Phil & Andrew Williams. *The Iraq War and International Law*, Bloomsbury Publishing, 2008.
- Shubber, Sami. *The Law of Investment in Iraq*, Leiden, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- Shwadrán, Benjamin. *The Middle East, Oil, and the Great Powers*, New York, Praeger, 1958.
- Sibley, David. *Geographies of Exclusion: Society and Difference in the West*, London, Routledge, 1995.
- Silverfarb, Daniel. *Britain's Informal Empire in the Middle East, A Case Study of Iraq, 1929-1941*, Oxford University Press, 1986.
- Simons, Geoff. *The Scourging of Iraq: Sanctions, Law, and Natural Justice*, Palgrave MacMillan, 1998.

- Sluglett, Peter. *Britain in Iraq: Contriving King and Country*, New York: Columbia University Press, 2007.
- Smith, Malcolm S. *British Air Strategy Between the Wars*, Oxford University Press, USA, 1984.
- Snyder, Louis Leo (dir.), *Historic Documents of World War I*, Greenwood Publishers Group, 1977.
- Spaight, James M. *Air Power and War Rights*, Londres: Longmans, Green & Co., 1924.
- Spiermann, Ole. *International Legal Argument in the Permanent Court of International Justice: The Rise of the International Judiciary*, Cambridge University Press, 2005.
- Stahn, Carsten. *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge University Press, 2010.
- Stanger, Allison. *One Nation Under Contract: The Outsourcing of American Power and the Future of Foreign Policy*, Yale University Press, 2014.
- Stivers, William. *Supremacy and oil: Iraq, Turkey, and the Anglo-American world order, 1918-1930*, Cornell University Press, 1982.
- Stone, Peter & Joanne Farchakh Bajjaly (dir.), *The Destruction of Cultural Heritage in Iraq*, Melton, UK: Boydell & Brewer Ltd, 2008.
- Talmon, Stefan. *The Occupation of Iraq: The Official Documents of the Coalition Provisional Authority*, Oxford, Hart Publishing, 2008.
- Taylor, John B. *Global Financial Warriors: The Untold Story of International Finance in the Post-9/11 World*, WW Norton, 2007.
- Thorpe, Rebecca U. *The American warfare state: the domestic politics of military spending*, University of Chicago Press, 2014.
- Touret, Denis. *La violence du droit*, La Tournelle, 1980.
- Townshend, Charles. *Desert Hell: The British Invasion of Mesopotamia*, Harvard University Press, 2011.
- Tripp, Charles. *Islam and the Moral Economy, The Challenge of Capitalism*, Cambridge University Press, 2006.
- . *A History of Iraq*, Cambridge University Press, 2007.
- Tuson, Penelope. *Arabian treaties, 1600-1960*, Vol. 1. Cambridge University Press, 1992.

- Upthegrove, Campbell L. *Empire by mandate: a history of the relations of Great Britain with the Permanent Mandates Commission of the League of Nations*, Bookman Associates, 1954.
- Von Glahn, Gerhard. *The Occupation of Enemy Territory: A Commentary on the Law and Practice of Belligerent Occupation*, Minneapolis, University of Minnesota Press, 1957.
- Westrate, Bruce C. *Arab Bureau: British Policy in the Middle East, 1916-1920*, Penn State Press, 2010.
- Wilde, Ralph. *International Territorial Administration – How Trusteeship and the Civilizing Mission Never Went Away*, Oxford University Press, 2008.
- Wilson, Arnold. *Mesopotamia 1917–1920: A Clash of Loyalties*, Londres, Oxford University Press, 1931.
- Wright, Quincy. *Mandates under the League of Nations*, Chicago, University of Chicago Press, 1930.
- Zedalis, Rex. *Legal Dimensions of Oil and Gas in Iraq – Current Reality and Future Prospects*, New York, Cambridge University Press, 2009.
- . *Claims against Iraqi Oil and Gas – Legal Considerations and Lessons Learned*, Cambridge University Press, 2010.
- Zizek, Slavoj. *Irak: le chaudron cassé*, Climats, 2005.

ARTICLES DE REVUES SCIENTIFIQUES ET D'OUVRAGE COLLECTIFS

- Al Dabbagh, Harith. « Le cadre juridique des investissements étrangers en Irak », 2009 *Revue Juridique et politique des États francophones* 3, 669.
- Alkhazragi, Hussein D. « Un petit prince à la SDN : la lutte du roi Hussein du Hedjaz pour l'indépendance des provinces arabes de l'Empire ottoman », 2011 *Relations internationales* 146, 7.
- Alnasrawi, Abbas. « Oil, sanctions, debt and the future », 2001 *Arab Studies Quarterly* 23:4, 12.
- Al-Saedi, Raid Juhi. « Regime Change and the Restoration of the Rule of Law in Iraq », 2009 *International Law Studies* 86, 1.
- Anderson, Kevin H. « International Law and State Succession: A Solution to the Iraqi Debt Crisis? », 2005 *Utah L. Rev.* 401.

- Anghie, Antony. "Colonialism and the birth of international institutions: Sovereignty, economy, and the mandate system of the League of Nations", 2001 *NYUJ Int'l L. & Pol.* 34, 513.
- . "The Evolution of International Law: colonial and postcolonial realities", 2006 *Third World Quarterly* 27:5, 739.
- . "Nationalism, Development and the Postcolonial State: The Legacies of the League of Nations", 2006 *Tex. Int'l LJ* 41, 447.
- Ascherio, Alberto et al., "Effect of the Gulf War on infant and child mortality in Iraq" 1992 *New England Journal of Medicine* 327:13, 931.
- Avant, Deborah. "The privatization of security and change in the control of force", 2004 *International Studies Perspectives* 5:2, 153.
- Banta, Benjamin. « 'Virtuous war' and the emergence of *jus post bellum* », 2011 *Review of International Studies* 37, 277.
- Bass, Gary J. « *Jus post bellum* », 2004 *Philosophy & Public Affairs* 32 :4, 384.
- Beck, Peter J. « 'A tedious and perilous controversy': Britain and the settlement of the Mosul dispute, 1918–1926 », 1981 *Middle Eastern Studies* 17:2, 256.
- Bejesky, Robert. "CPA Dictates on Iraq: Not an Update to the Customary International Law of Occupation but the Nucleus of Blowback with the Emergence of Isis" 2014 *Syracuse J. Int'l L. & Com.* 42, 273.
- Benjamin, Walter. « Critique de la violence » (1921), dans *Œuvres I*, Gallimard, Folio Essais, 2000, aux pp. 210 et suiv.
- Benraad, Myriam. « Iraq: turbulences politiques et retrait militaire », 2010 *Politique étrangère* 3, 635.
- . « Fin de l'occupation et crise en Iraq : la clé de voûte sunnite », 2012 *Politique étrangère* 1, 161.
- . « Les sunnites, l'Irak et l'État islamique », 2014 *Esprit* 11, 89.
- . « Défaire Daech : une guerre tant financière que militaire », 2015 *Politique étrangère* 2, 125.
- Bhuta, Nehal. « New modes and orders: the difficulties of a *jus post bellum* of constitutional transformation », 2010 *University of Toronto Law Journal* 60, 799.
- Boon, Kristen. « Legislative Reform in Post-conflict Zones: *Jus Post Bellum* and the Contemporary Occupant's Law-Making Powers », 2005 *McGill L.J.* 50, 285.
- Bruneau, Thomas C. "Contracting Out Security", 2013 *Journal of Strategic Studies* 36.5, 638.

- Carpentier, Chantal. « Le critère de légitimité démocratique opposé au peuple irakien par la Société des Nations », 2004 *Études internationales* 35:4, 721.
- Chen, David H. "Holding Hired Guns Accountable: The Legal Status of Private Security Contractors in Iraq", 2009 *BC Int'l & Comp. L. Rev.* 32, 101.
- Chwastiak, Michele. "Profiting from destruction: The Iraq reconstruction, auditing and the management of fraud", 2013 *Critical Perspectives on Accounting* 24:1, 32.
- Collins, Barry. "The Invasion of Iraq and the mythology of International Law", 2009 *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* 2:3, 307.
- Cooper, Christine & Lesley Catchpole. "US imperialism in action: An audit-based appraisal of the Coalition Provisional Authority in Iraq", 2009 *Critical Perspectives on Accounting* 20:6, 716.
- Corten, Olivier. « Le *jus post bellum* remet-il en cause les règles traditionnelles du *jus contra bellum* ? », 2011 *Revue belge de droit international* 1-2, 38.
- Costantini, Irene. « Statebuilding and Foreign Direct Investment: The Case of Post-2003 Iraq », 2013 *International Peacekeeping* 20:3, 263.
- Cox, Jafna L. "A splendid training ground: The importance to the Royal air force of its role in Iraq, 1919-32", 1985 *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 13:2, 157.
- Dass, Clarence M. « Adventure Capitalizing in Baghdad: An Entrepreneurial Approach to Reconstructing Iraq », 2009 *Entrepreneurial Business Law Journal* 4, 157.
- David, Roman. "From Prague to Baghdad: Lustration Systems and their Political Effects", 2006 *Government and Opposition* 41:3, 347.
- De Brabandere, Eric. « Responsibility for Post-Conflict Reforms: A Critical Assessment of *Jus Post Bellum* as a Legal Concept », 2010 *Vand. J. Transnat'l L.* 43, 119.
- Degan, Vladimir-Djuro. « La succession d'États en matière de traités et les États nouveaux », 1996 *Annuaire français de droit international* 52, 206.
- Demirci, Sevtap. « Turco-British Diplomatic Manoeuvres on the Mosul Question in the Lausanne Conference, 1922-1923 », 2010 *British Journal of Middle Eastern Studies* 37:1, 57.
- Dickinson, Laura A. "Contract as a tool for regulating private military companies", dans Simon Chesterman & Chia Lehnardt (dir.), *From Mercenaries to Markets: The Rise and Regulation of Private Military Companies*, Oxford University Press, 2007, 217.

- Docena, Herbert. « Free market by force: the making and un-making of a neo-liberal Iraq », 2007 *International Journal of Contemporary Iraqi Studies* 1:2, 123.
- Dodge, Toby. "International obligation, domestic pressure and colonial nationalism; the birth of the Iraqi state under the mandate system" dans In.: Nadine Meouchy, Peter Sluglett, Gerard Khoury & Geoffrey Schad (dir.), *The British and French Mandates in Comparative Perspectives. Social, economic and political studies of the Middle East and Asia*, Brill, 2004, 143.
- . « Enemy Images, Coercive Socio-Engineering and Civil War in Iraq », 2012 *International Peacekeeping* 19:4, 461, p. 469.
- . "State and society in Iraq ten years after regime change: the rise of a new authoritarianism", 2013 *International Affairs* 89:2, 241.
- Du Gay, Paul & Scott Alan. « Transformation de l'État ou changement de régime ? De quelques confusions en théorie et sociologie de l'Etat », 2011 *Revue française de sociologie* 52:3.
- Dumberry, Patrick. « Is Turkey the 'Continuing' State of the Ottoman Empire under International Law? » 2012 *Netherlands International Law Review* 59:2, 235.
- Drezner, Daniel W. « The hidden hand of economic coercion », 2003 *International Organization* 57:3, 643.
- Earle, Edward Meade. "The Turkish Petroleum Company – A Study in Oleaginous Diplomacy," 1924 *Political Science Quarterly* 39, 270.
- . "The Economic Value of the Mandated Territories in Relation to Interallied Debts" 1926 *International Conciliation* 11, 215.
- Escobar, Arturo. "Anthropology and the development encounter: the making and marketing of development anthropology", 1991 *American Ethnologist* 18:4, 658.
- Farouk-Sluglett, Marion & Peter Sluglett. "The Transformation of Land Tenure and Rural Social Structure in Central and Southern Iraq C. 1870-1958", 2008 *International Journal of Middle East Studies*, 40:1, 1.
- Fitzgerald, Edward Peter. « France's middle eastern ambitions. The Sykes-Picot negotiations, and the oil fields of Mosul, 1915-1918 », 1994 *The Journal of Modern History* 66, 697.
- Fleury, Antoine. « Le mouvement national arabe à Genève durant l'entre-deux-guerres », 1979 *Relations Internationales* 19, 329.
- Foote, Christopher et al. "Economic Policy and Prospects in Iraq," 2004 *Journal of Economic Perspectives* 18: 3, 47.

- Foster, John Bellamy *et al.* "The US imperial triangle and military spending", 2008 *Monthly Review* 60:5, 1.
- Fox, Gregory H. « The Occupation of Iraq », 2004 *Georgetown Journal of International Law* 36, 195.
- Fuglestad-Aumeunier, Viviane. « Repères chronologiques (Iraq, Koweït, Palestine) », 1991 *Revue du monde musulman et de la Méditerranée* 62, 6.
- Gaston, E. L. "Mercenarism 2.0 – The Rise of the Modern Private Security Industry and Its Implications for International Humanitarian Law Enforcement", 2008 *Harv. Int'l LJ* 49, 221.
- Gathii, James Thuo "Dispossession through International Law: Iraq in Historical and Comparative Context", dans Branwen Gruffydd Jones, *Decolonizing International Relations*, Rowman & Littlefield Publishers, 2006, 131.
- Gholz, Eugene. "Protecting the prize", dans Carolyn W. Pumphrey (dir.), *The Energy and Security Nexus*, US Army War College, Strategic Studies Institute, 2012, 63.
- Grangé, Ninon. « L'État et la guerre : norme, référence, transgression », 2007 *Études internationales* 38 :1, 19.
- Green, Penny & Tony Ward. "State-Building and the Logic of Violence in Iraq", 2009 *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention* 10:1, 48.
- Gruen, George E. "The oil resources of Iraq", dans Reeva S. Simon & Eleanor Harvey Tejirian (dir.), *The Creation of Iraq, 1914-1921*, Columbia University Press, 2004, 111.
- Hansen-Lewis, Jamie & Jacob N. Shapiro. "Understanding the Daesh Economy", 2015 *Perspectives on Terrorism* 9:4, 142.
- Harris, Ron & Michael Crystal, "Some Reflections on the Transplantation of British Company Law in Post-Ottoman Palestine", 2009 *Theoretical Inquiries in Law* 10, 561.
- Hassan, Enas A. *et al.* "The development of accounting regulation in Iraq and the IFRS adoption decision: an institutional perspective", 2014 *The International Journal of Accounting* 49:3, 371.
- Hogan, Michael J. *et al.* "Campaign contributions, post-war reconstruction contracts, and state crime", 2006 *Deviant Behavior* 27:3, 269.
- Hope, Judith & Edward Griffin. « The New Iraq: Revising Iraq's Commercial Law is a Necessity for Foreign Direct Investment and the Reconstruction of Iraq's Decimated Economy », 2004 *Cardozo J Int'l & Comp L* 11, 886.

- Ismail, Ibrahim Bin & Rafid Ali Abbas. "Administrative corruption and good governance in Iraq: finding and analysis", 2015 *European Scientific Journal* 11, 17.
- Jeffrey, Keith. "Sir Henry Wilson and the Defense of the British Empire, 1918-22", 1977 *Journal of Imperial and Commonwealth History* 5:3, 270.
- Jeffrey, Keith & Allan Sharp. "Lord Curzon and Secret Intelligence", dans C. Andrew & J. Noakes (dir.), *Intelligence and International Relations, 1900-1945*, Exeter University Press, 1987 à la p. 115.
- Jessup, Philip C. « Should International Law Recognize an Intermediate Status between Peace and War? », 1954 *American Journal of International Law* 48:1, 98.
- Johnson, Ian M. "The impact on libraries and archives in Iraq of war and looting in 2003 – A preliminary assessment of the damage and subsequent reconstruction efforts", 2005 *The International information & library review* 37:3, 209.
- Jones, Gareth. "The British Government and the Oil Companies 1912-1924: The Search for an Oil Policy", 1977 *The Historical Journal* 20:3, 666.
- Jones, Toby Craig. « America, Oil, and War in the Middle East », 2012 *The Journal of American History* 99:1, 208.
- Kadhim, Abbas. « Beyond the Oil Curse », dans Robert Looney (dir.), *Handbook of oil politics*, Routledge, 2012.
- Kassinger, Theodore & Dylan Williams. « Commercial Law Reform Issues in the Reconstruction of Iraq », 2014 *Ga J Int Comp Law* 33:1, 217.
- Kedourie, Elie. "The Kingdom of Iraq: A Retrospect", dans Elie Kedourie, *The Chatham House Version and Other Middle-Eastern Studies*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1970, aux pp. 236-285.
- Kent, Marian. « Great Britain and the End of the Ottoman Empire 1900–23 », dans Marian Kent (dir.) *The Great Powers and the End of the Ottoman Empire*, Londres, Frank Cass, 2005, 165.
- Kherad, Rahim. « La souveraineté de l'Irak à l'épreuve de l'occupation », dans Dominique Maillard Desgrées Du Loû (dir.), *Les évolutions de la souveraineté*, LGDJ, 2006, 139.
- Klare, Michael T. "Bush-Cheney energy strategy: Procuring the rest of the world's oil", 2004 *Foreign Policy in Focus* 113, 1.
- . "Oil, Iraq, and American foreign policy: the continuing salience of the Carter doctrine", 2006 *Int'l J.* 62, 31.

- Kohen, Marcelo Gustavo. « L'administration actuelle de l'Iraq : vers une nouvelle forme de protectorat? », dans Karine Bannelier *et al.* (dir.), *L'Intervention en Irak et le Droit International*, Paris, Pedone, 2004, 301.
- Kolb, Robert. « Nouvelle observation sur la détermination de la personnalité juridique internationale », 2002 *Zeitschrift für öffentliches Recht* 57, 229.
- Lacher, Wolfram. "Iraq: Exception To, or Epitome of Contemporary Post-Conflict Reconstruction", 2007 *International Peacebuilding* 14:2, 244.
- Lam, Jenny S. "Accountability for Private Military Contractors Under the Alien Tort Statute", 2009 *Calif. L. Rev* 97, 1459.
- Le Billon, Philippe. "Corruption, Reconstruction and Oil Governance in Iraq", 2005 *Third World Quarterly* 26:4, 696.
- Le Billon, Philippe & Fouad El Khatib. "From free oil to 'freedom oil': Terrorism, war and US geopolitics in the Persian Gulf", 2004 *Geopolitics* 9:1, 109.
- Leverett, Flynt & Jeffrey Bader. "Managing China-US energy competition in the Middle East", 2005 *The Washington Quarterly* 29:1, 187.
- Leyda, Jose Alejandro Carballo. « The Laws of Occupation and Commercial Law Reform in Occupied Territories: Clarifying a Widespread Misunderstanding », 2012 *EJIL* 23:1, 179.
- Lewkowicz, Gregory. « *Jus post bellum* : vieille antienne ou nouvelle branche du droit? Sur le mythe de l'origine vénérable du *Jus post bellum* », 2011 *Revue Belge de Droit International*, 1-2, 11.
- Llewellyn-Jones, Rosie. "The British Raj and the British Mandate in Iraq", 2015 *Asian Affairs* 46:2, 270.
- Llorens, Jose Cardona. « Libération ou occupation ? Les droits et devoirs de l'Etat vainqueur », in Karine Bannelier *et al.* (dir.), *L'intervention en Irak et le droit international*, Paris, Pedone, 2004.
- Looney, Robert. "The viability of economic shock therapy in Iraq" 2004 *Challenge* 47:5, 86.
- . « The IMF's Return to Iraq », 2006 *Challenge* 49:3, 26.
- Luizard, Pierre-Jean. « Irak: du premier au second mandat - L'effondrement d'un système postcolonial », 2003 *Le Débat* 126, 62.
- MacQueen, Graeme *et al.*, "Iraq Water Treatment Vulnerabilities: a challenge to public health ethics", 2004 *Med Confl Surviv* 20:2, 109.
- Makki, Sami, « Externaliser la défense: la politique américaine », 2007 *Sociologie du travail* 49:1, 28.

- Makko, Aryo. "Arbitrator in a World of Wars: The League of Nations and the Mosul Dispute, 1924-1925", 2010 *Diplomacy & Statecraft* 21, 631.
- Mallaby, Sebastian. "The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire", 2002 *Foreign Policy* 81, 2.
- Medani, Khalid Mustafa. "State Building in Reverse: The Neo-Liberal "Reconstruction" of Iraq", 2004 *Middle East Report* 232, 28.
- Meierhenrich, Jens. "The ethics of lustration", 2006 *Ethics & International Affairs* 20:1, 99.
- Mejcher, Helmut. "Oil and British Policy Towards Mesopotamia, 1914–1918", 1972 *Middle Eastern Studies* 8:3, 377.
- Mercille, Julien. "The radical geopolitics of US foreign policy: the 2003 Iraq War", 2010 *GeoJournal* 75:4, 327.
- Moran, Jon. « State Crime, Irregulars and Counter-Insurgency », 2015 *State Crime Journal* 42, 154.
- Myers, Denys P. "Representation in League of Nations Council", 1926 *American Journal of International Law*, 689.
- Natarajan, Usha. "Creating and Recreating Iraq: Legacies of the Mandate System in Contemporary Understandings of Third World Sovereignty", 2011 *Leiden Journal of International Law*, 24, 799.
- Neocleous, Mark. « International Law as Primitive Accumulation; Or, the Secret of Systematic Colonization », 2012 *EJIL* 23:4.
- Newnham, Randall. "'Coalition of the bribed and bullied?' US economic linkage and the Iraq War coalition", 2008 *International Studies Perspectives* 9:2, 183.
- Okafor, Obiora Chinedu. "Newness, imperialism, and international legal reform in our time: a TWAIL perspective", 2005 *Osgoode Hall LJ* 43, 171.
- O'Reilly, Kelly. "Perceiving Rogue States: The Use of the "Rogue State" Concept by US Foreign Policy Elites", 2007 *Foreign Policy Analysis* 3:4, 295.
- Orr, Jackie. "The militarization of inner space" 2004 *Critical Sociology* 30:2, 451.
- Orsmby-Gore, William. "Great Britain, Mesopotamia and the Arabs", 1920 *Nineteenth Century and After* 88:2, 227.
- Österdahl, Inger. "Preach what you practice. The Security Council and the legalisation *ex post facto* of the unilateral use of force", 2005 *Nordic Journal of International Law* 74:2, 231
- Patterson, Melissa. "Who's Got the Title-or, The Remnants of Debellatio in Post-Invasion Iraq", 2006 *Harv. Int'l LJ* 47, 467.

- Pedersen, Susan. "Getting out of Iraq – in 1932: The League of Nations and the Road to Normative Statehood", 2010 *The American Historical Review* 115:4, 975.
- Piolet, Vincent. « Géoéconomie du proto-État dirigé par Daech », 2016 *Géoéconomie* 78, 59.
- Ponorica, Andreea Gabriela & Latfe Jabar Zaqeer. "Accounting Effects of Financial Corruption within Emerging Countries – Iraq Case Study", 2015 *Calitatea* 16:3, 39.
- Pulkowski, Dirk. "Coalition Procurement for the Reconstruction of Iraq in the Crosshairs of WTO Law: The Obligations of the United States under the WTO Government Procurement Agreement", 2004 *German Law Journal* 5, 257.
- Rakowsky, Kateryna L. "Military Contractors and Civil Liability: Use of the Government Contractor Defense to Escape Allegations of Misconduct in Iraq and Afghanistan", 2005 *Stan. JCR & CL* 2, 365.
- Renner, Michael "Post-Saddam Iraq: linchpin of a new oil order", 2003 *Foreign Policy in Focus* 1.
- Roberts, Susan M. "Development Capital: USAID and the Rise of Development Contractors", 2014 *Annals of the Association of American Geographers* 104:5, 1030.
- Rothwell, Victor H. "Mesopotamia in British War Aims, 1914–1918", 1970 *Historical Journal* 12:1, 274.
- Sahlins, Marshall. "Iraq – The state-of-nature effect", 2011 *Anthropology Today* 27:3, 26.
- Salameh, Mamdouh G. "Quest for Middle East oil: the US versus the Asia-Pacific region", 2003 *Energy Policy* 31:11, 1085.
- Satia, Priya. "Drones: A History from the British Middle East" 2014 *Humanity* 5:1, 1.
- Schwarzenberger, Georg. « "*Jus Pacis Ac Belli*"? Prolegomena to a Sociology of International Law », 1943 *American Journal of International Law* 37:3, 460.
- Serfati, Claude & Philippe Le Billon, « Mondialisation et conflits de ressources naturelles », 2007 *Écologie & politique*, 34 :1, 9.
- Siddiqui, Fahad. "The Coalition Provisional Authority and Iraq: A Case Study on International Investment Law and Policy", 2014 *Osgoode Hall Review of Law and Policy* 4:1, 84.
- Slaughter, Anne-Marie. *A New World Order*, 2004, Princeton University Press.
- Stokes, Doug. "Blood for oil? Global capital, counter-insurgency and the dual logic of American energy security", 2007 *Review of International Studies* 33, 245.

- Symes, Peter *et al.* "The bank notes of the Iraq Currency Board", 2001 *International Bank Note Society Journal* 40:3, 29.
- Talmon, Stefan. "A Plurality of Responsible Actors: International Responsibility for Acts of the Coalition Provisional Authority in Iraq", dans Phil Shiner & Andrew Williams, *The Iraq War and International Law*, Bloomsbury Publishing, 2008, 188.
- Tauber, Eliezer. "Sayyid Talib and the Young Turks in Basra", 1989 *Middle Eastern Studies* 25:1, 3.
- Tessier, Joseph D. « Shake & Bake: Dual-Use Chemicals, Contexts, and the Illegality of American White Phosphorus Attacks in Iraq », 2008 *Pierce L. Rev.* 6, 323 à la p 326.
- Thomas, Martin. "Bedouin Tribes and the Imperial Intelligence Services in Syria, Iraq and Transjordan in the 1920s", 2003 *Journal of Contemporary History* 38:4, 539.
- Thurlow, Matthew D. "Protecting Cultural Property in Iraq: How American Military Policy Comports with International Law", 2005 *Yale Human Rights & Development Law Journal* 8, 153.
- Tilly, Charles. « La guerre et la construction de l'État en tant que crime organisé », 2000 *Politix* 13:49, 97.
- Tripp, Charles. "The United States and state-building in Iraq" 2004 *Review of International Studies* 30, 545-558.
- Tristani, Philippe. « *L'Iraq Petroleum Company*, les États-Unis et la lutte pour le leadership pétrolier au Moyen-Orient de 1945 à 1973 », 2010 *Histoire, économie & société*, 29 :2, 81.
- Ullman, Harlan K. & James P. Wade. *Shock And Awe: Achieving Rapid Dominance*, National Defense University, 1996, XXIV.
- Ulrichsen, Kristian Coates. "The British Occupation of Mesopotamia, 1914–1922", 2007 *Journal of Strategic Studies* 30:2, 349.
- Venn, Fiona. « Oleaginous Diplomacy: Oil, Anglo–American Relations and the Lausanne Conference, 1922-23 », 2009 *Diplomacy & Statecraft* 20:3, 414.
- Walkland, S. A. & I. Hicks, "Cost Accounting in British Government", 1960 *Public Administration* 38:1, 49.
- Welch, Michael. "Ordering Iraq: Reflections on power, discourse, & neocolonialism", 2008 *Critical Criminology* 16:4, 257.
- Whyte, Dave. « The crimes of neo-liberal rule in occupied Iraq », 2007 *British Journal of Criminology* 47:2, 177.

- . "The neo-liberal state of exception in occupied Iraq", dans William J. Chambliss, Raymond Michalowski & Ronald Kramer (dir.), *State crime in the global age*, William Publishing, 2010, aux pp. 134-151.
- . "Hire an American! Tyranny and corruption in occupied Iraq", 2012 *Social Justice* 35:4, 12
- Wilde, Ralph & Barbara Delcourt. « Le retour des protectorats : l'irrésistible attrait de l'administration de territoires étrangers », dans Barbara Delcourt *et al.* (dir.), *La guerre d'Irak - Prélude d'un nouvel ordre international ?*, P.I.E.-Peter Lang, 2004, 219 à la p. 227.
- Williams, Phil. "Organized crime and corruption in Iraq", 2009 *International Peacekeeping* 16:1, 115.
- Wirtz, James J. & James A. Russell, "US Policy on Preventive War and Preemption," 2003 *The Nonproliferation Review* 10:1, 116.
- Wolfrum, Rüdiger. « Iraq – from Belligerent Occupation to Iraqi Exercise of Sovereignty: Foreign Power versus International Community Interference », 2005 *Max Planck Yearbook of United Nations Law* 9:1, 1.
- Yaphe, Judith S. « "Until They Leave: Liberation, Occupation, and Insurgency in Iraq" » dans Amatzia Baram, Achim Rohde & Ronen Zeidel (dir.), *Iraq between Occupations: Perspectives from 1920 to the Present*, Palgrave Macmillan, 2010, 239.
- . "Tribalism in Iraq, the Old and the New", 2000 *Middle East Policy* 7:3, 51; Mounira M. Charrad, "Central and local patrimonialism state-building in kin-based societies", 2011 *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 636:1, 49.
- Yergin, Daniel. "Ensuring energy security", 2006 *Foreign Affairs* 85:2, 69.
- Yoo, John. « Iraqi Reconstruction and the Law of Occupation », 2004 *UC Davis J Int'l L & Policy* 11, 16.
- Zamuner, Enrico. « Le Rapport entre Empire ottoman et République turque face au droit international », 2004 *Journal of the History of International Law* 6, 230.
- Zunes, Stephen. "The US invasion of Iraq: the military side of globalization", 2009 *Globalizations* 6.1, aux pp 99-105.

CONVENTIONS ET TRAITÉS INTERNATIONAUX ET RÉGIONAUX

Convention (IV) concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre et son Annexe: Règlement concernant les lois et coutumes de la guerre sur terre, La Haye, 18 octobre 1907.

Convention concernant les droits et devoirs des États, adoptée par la septième Conférence internationale américaine, signée à Montevideo le 26 décembre 1933, Recueil des Traités de la Société des Nations No. 3802, 1936, aux pp. 32 et suiv.

Charte des Nations Unies, 26 juin 1945, RT Can 1945 n° 7 (entrée en vigueur : 24 octobre 1945).

Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre, 12 août 1949, 75 RTNU 287 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950).

Convention de Genève relative au traitement des prisonniers de guerre, 12 août 1949, 75 RTNU 135 (entrée en vigueur : 21 octobre 1950).

Convention de Vienne sur le droit des traités entre États et organisations internationales ou entre organisations internationales, 23 mai 1969, 1155 RTNU 331 (entrée en vigueur : 27 janvier 1980).

Convention sur les privilèges et immunités des Nations unies, 13 février 1946, 1 RTNU 15 (entrée en vigueur : 17 septembre 1946).

Pacte de la Société des Nations avec Annexe, , signé à Versailles le 28 juin 1919 et promulgué le 20 janvier 1920, Société des Nations, Recueil des Traités et des Engagements Internationaux enregistrés par le Secrétariat de la Société des Nations, Archives de la Société des Nations, Bibliothèque du Palais de la Paix, La Haye.

DOCUMENTS DES NATIONS UNIES

Résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies

UN Doc S/RES/1483 (2003). Adoptée par le Conseil de Sécurité à sa 4761^e séance, le 22 mai 2003.

UN Doc S/RES/1500 (2003). Adoptée par le Conseil de Sécurité le 14 août 2003.

UN Doc S/RES/1511 (2003). Adoptée par le Conseil de Sécurité le 16 octobre 2003.

UN Doc S/RES/1546 (2004). Adoptée par le Conseil de Sécurité le 8 juin 2004.

Documents du Conseil de sécurité des Nations unies

UN Doc S/2003/538. "Letter dated 8 May 2003 from the Permanent Representatives of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America to the United Nations addressed to the President of the Security Council", (8 May 2003).

Volcker, Paul A. *Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Programme, Manipulation of the Oil-for-Food Programme by the Iraqi Regime*, Nations unies, 27 octobre 2005.

Documents de l'Agence internationale de l'énergie

Agence Internationale de l'Énergie, « Iraq Energy Outlook : Perspectives énergétiques de l'Irak », OCDE/AIE, 2012, < www.worldenergyoutlook.org/iraq >.

Documents du Fonds Monétaire International

International Monetary Fund Mission Chief for Iraq, "Statement on the International Monetary Fund's Staff Macroeconomic Assessment of Iraq to the International Donors' Conference for the Reconstruction of Iraq", (October 23, 2003) en ligne sur le site du FMI:

< <http://www.imf.org/external/np/dm/2003/102303.htm> >.

———. *Iraq: Use of Fund Resources—Request for Emergency Post-Conflict Assistance—Staff Report*, Washington, D.C., September, Country Report No. 04/325, 2004, Box 1: 7.

———. "Iraq: Second Review Under the Stand-By Arrangement, Requests for Waiver of Applicability, Extension of the Arrangement, and Rephasing of Access—Staff Report; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iraq", Country Report No. 11/75, Washington, D.C., (March 2011).

———. "Third and Fourth Reviews Under the Stand-By Arrangement, Financing Assurances Review, and Requests for Extension of the Arrangement and for Waiver of Nonobservance of a Performance Criterion—Staff Report; Staff Supplement; Press Release on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Iraq", Washington, D.C., IMF Country Report No. 07/115, March 2007.

Documents du Conseil International Consultatif et de Contrôle du Fonds de Développement pour l'Iraq

IAMB. Report of the International Advisory and Monitoring Board of the Development Fund for Iraq, "Covering the Period from the Establishment of

the DFI on May 22, 2003 until the Dissolution of the CPA on June 28, 2004,” December 14, 2004.

- . “Development Fund for Iraq Statement of Cash Receipts and Payments For the period from 29 June 2004 to 31 December 2004 (with Independent Auditors’ Report)”, 23 mai 2005.

Documents de l’Organisation Mondiale du Commerce

Organisation Mondiale du Commerce. Accord sur les marchés publics de l’Organisation mondiale du commerce, en ligne : < https://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/gpr-94.pdf >.

- . Groupe de travail sur l’accession de l’Iraq à l’OMC, WT/ACC/IRQ/3, « Accession de l’Iraq - Aide-mémoire sur le régime de commerce extérieur », N° 05-4097 (2005).

DOCUMENTS GOUVERNEMENTAUX

Documents officiels du Gouvernement du Royaume-Uni

Acting Civil Commissioner, *Review of the Civil Administration of Mesopotamia to His Majesty’s Government*, Indian Office, 3 décembre 1920 [Cmd. 1061.].

Admiral Slade, *The Petroleum Situation in the British Empire*, Admiralty Memorandum no. GT 5267, Cab. 21/119.

Report by His Majesty’s Government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland to the Council of the League of Nations on the administration of Iraq for the period January to October, 1932.

Documents officiels du Gouvernement des États-Unis

Cheney, Dick et al. *National energy policy*, National Energy Policy Development Group, Office of the Vice President, Washington, DC, 16 mai 2001.

Coalition Provisional Authority. Regulation 2, *Development Fund for Iraq*, CPA/REG/10 June 2003/02.

- . Order N°1, *De-Ba’athification of Iraqi Society*, CPA/ORD/16 May 2003/01.

- . Order N°2, *Dissolution of Entities*, CPA/ORD/23 May 2003/02.

- . Order N°4, *Management of Property and Assets of the Iraqi Baath Party*, CPA/ORD/ 25 May 2003/04.

- . Order N°5, *Establishment of the Iraqi De-Ba’athification Council*, CPA/ORD/25 May 2003/05.

- . Order N°8, *Delegation of Authority Regarding an Iraq Property Claims Commission*, Jan. 14, 2004, amended by Coalition Provisional Authority

Order No. 12, *Iraqi Property Claims Commission*, June 24, 2005, CPA/ORD/14 Jan. 2004/08.

- . Order N°12, *Trade Liberalization Policy*, CPA/ORD/26 Feb. 2004/12.
 - . Order N°17, *Status of the Coalition, Foreign Liaison Missions, Their Personnel, and Contractors*, CPA/ORD/26 juin 2003/17.
 - . Order N°18, *Interim Law on Securities Markets*, CPA/ORD/18 April 2004/74.
 - . Order N°20, *Trade Bank of Iraq*, CPA/ORD/14 July 2003/20.
 - . Order N°37, *Tax Strategy for 2003*, CPA/ORD/19 September 2003/37.
 - . Order N°39, *Foreign Investment*, CPA/Ord/20 Dec 2003/39.
 - . Order N°40, *Bank Law*, CPA/ORD/19 September 2003/40.
 - . Order N°56, *Central Bank Law*, CPA/ORD/1 March 2004/56.
 - . Order N°57, *Iraqi Inspectors General*, CPA/ORD/5 February 2004/57.
 - . Order N°74, *Interim Law on Securities Markets*, CPA/ORD/18 April 2004/74.
 - . Order N°75, *Realignment of Military Industrial Companies*, CPA/ORD/15 April 2004/75.
 - . Order N°76, *Consolidations of State-Owned Enterprises*, CPA/ORD/20 May 2004/76.
 - . Order N°74, 77, *Board of Supreme Audit*, CPA/ORD/18 April 2004/77.
 - . Order N°78, *Facilitation of Court-Supervised Debt Resolution Procedures*, CPA/ORD/19 April 2004/78.
 - . Order N°80, *Amendment to the Trademarks and Descriptions Law No. 21 of 1957*, CPA/ORD/26 April 2004/80.
 - . Order N°81, *Patent, Industrial Design, Undisclosed Information, Integrated Circuits and Plant Variety Law*, CPA/ORD/26 April 2004/81.
 - . Order N°87, *Public Contracts*, CPA/ORD/14 May 2004/87.
 - . Order N°94, *Banking Law of 2004*, CPA/ORD/6 June 2004/94.
- Commission on Wartime Contracting in Iraq and Afghanistan *Final Report to Congress, Transforming Wartime Contracting: Controlling Costs, Reducing Risks*, 2011.
- Congressional Research Service Report for Congress. “US Use of Preemptive Military Force,” 18 September 2002.

- . “The Coalition Provisional Authority (CPA): Origin, Characteristics, and Institutional Authorities,” RL32370, 29 avril, 2004.
- . “Iraq: Debt Relief”, RS21765 (March 11, 2005)
- . “Iraq Oil: Reserves, Production, and Potential Revenues”, Congressional Research Service, Report for Congress, The Library of Congress, 13 April 2005.
- . “The Cost of Iraq, Afghanistan, and Other Global War on Terror Operations Since 9/11”, RL33110 (March 29, 2011)
- Defense Security Cooperation Agency, “News Release: Iraq – AGM-114K/N/R Hellfire Missiles”, Department of Defense, Washington, Jul 29, 2014.
- . “News Release: Iraq – M1A1 Abrams Tanks”, Department of Defense, Washington, Dec 19, 2014.
- . “News Release: Iraq – F-16 Weapons, Munitions, Equipment, and Logistics Support”, Department of Defense, Washington, Jan 20, 2016.
- National Energy Policy Development Group, “National Energy Policy”, Washington, D.C.: USGPO, 16 mai 2001.
- Presidency of the United States of America. « The National Security Strategy of the United States of America », Washington D.C., 20 septembre 2002.
- . “National Security Presidential Directive 24, Post-War Iraq Reconstruction”, Washington D.C., 20 Janvier 2003.
- . “State of the Union Address,” Washington, D.C., January 28, 2003, en ligne: < www.whitehouse.gov/news/releases/2003/01/20030128-19 >.
- . “Speech at the American Enterprise Institute”, Washington DC, 26 Février 2003.
- . Executive Order 13290, “Confiscating and Vesting Certain Iraqi Property,” House Document 108-51, March 20, 2003.
- . “President Bush announces major combat operations in Iraq have ended: remarks by the President from the USS Abraham Lincoln”, May 1 2003.
- . “Memorandum on Delegation of the Functions of the President under the Heading ‘Iraq Relief and Reconstruction Fund’ in the Emergency Wartime Supplemental Appropriations Act, 2003,” Federal Register, May 9, 2003, vol. 68, no. 90, p. 25275.
- . “Executive Order 13303, “Protecting the Development Fund of Iraq and Certain other Property in Which Iraq Has an Interest”, Report on the National Emergency With Respect to the Development Fund for Iraq, Executive Order 13303, consistent with section 401(c) of the National Emergencies Act, 50

U.S.C. 1641(c), and section 204(c) of the International Emergency Economic Powers Act, 50 U.S.C. 1703(c), May 22, 2003;

———. “Communication from the President of the United States Transmitting a Report Including Matters Relating to Post-liberation Iraq as Consistent with the Authorization for the Use of Military Force Against Iraq Resolution of 2002 (Public Law 107-243)”, United States Congressional Serial Set, 108th Congress, Serial No. 14829, United States Congress, House of Representatives, 8 décembre 2003 à la p. 10.

———. “Transfer of Funds Appropriated to the President under the heading Operating Expenses of the Coalition Provisional Authority, and Delegation of the Functions of the President under the heading Iraq Relief and Reconstruction Fund, in the Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan, 2004,” Federal Register, Jan. 9, 2004, vol. 69, no. 6, p. 1645.

Section 552 of the John Warner National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007 (Pub. L. 109-364) (FY07 NDAA), amending 10 U.S.C. Â§ 802(a)(10).

Special Advisor to the Director of Central Intelligence, *Comprehensive Report on Iraq's Weapons of Mass Destruction*. 30 September 2004.

Special Inspector General for Iraq Reconstruction. *Coalition Provisional Authority Comptroller Cash Management Controls Over the Development Fund for Iraq*, Report 04-009, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, July 28, 2004.

———. *Report to Congress*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, 30 January 2005.

———. *Oversight of Funds Provided to Iraqi Ministries through the National Budget Process*, Audit Report No 05-004, Washington, D.C., Government Printing Office, 30 January 2005.

———. *Iraq Reconstruction: Lessons in Contracting and Procurement*, Washington D.C., U.S. Government Printing Office, July 2006.

———. *Hard lessons: The Iraq reconstruction experience*, Washington DC, US Government Printing Office, 2009.

———. *Iraq Reconstruction: Lessons Learned from Investigations 2004-2012*, Washington DC, US Government Printing Office, 2013.

United States Department of the Army, *The Law of Land Warfare*, FM 27-10.

United States Congress, *Joint Resolution to Authorize the Use of United States Armed Forces against Iraq*, Office of the Press Secretary, H.J.Res.114 — 107th Congress (2001-2002), 2 October 2002.

- . *Iraq: Status and Prospects for Reconstruction—Resources*, Hearing before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 108th Congress, 1st Session, 29 July 2003 86;
- . *Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan*, P.L. 108-106 (117 Stat. 1225), 2004.Nov. 6, 2003.
- . “Operating Expenses of the Coalition Provisional Authority” HR 3289—108th Congress (2003), *Emergency Supplemental Appropriations Act for Defense and for the Reconstruction of Iraq and Afghanistan*, 2004, 117 Stat 1209, at 1225.
- . *The National Defense Authorization Act for FY2004*, Section 1203(b)(1), P.L. 108-136; 117 Stat. 1392 at 1648; H.R. 1588. 40 Sec.
- . *Section 552 of the John Warner National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2007* (Pub. L. 109-364) (FY07 NDAA), amending 10 U.S.C. Â§ 802(a)(10).
- . *Congressional Bills 112th Congress, Additional Continuing Appropriations Amendments*, FY2011, H.J.Res. 48/P.L. 112-6 (2011).

Documents officiels du Gouvernement d'Iraq

Constitution intérimaire d'Iraq de 1970, publiée à Bagdad le 10 mars 1971 par le Ministère de l'information dans la Gazette hebdomadaire de la République d'Iraq, No. 10.

Constitution intérimaire d'Iraq de 1990 [appliquée mais non promulguée], publié par l'Université de Wuerzburg.

Constitution de la République d'Iraq (entrée en vigueur le 15 octobre 2005).

Gouvernement of Iraq, The Investment Law No. 13 (2006) en ligne: < http://files.wp-irak.de/gesetze/Investment_Iraq_13_2006_En.pdf >.

ARCHIVES DIPLOMATIQUES

Archives du Gouvernement du Royaume-Uni

United Kingdom Public Record Office, Foreign Office, Lausanne Conference, 1922–23. FO839.

———. Foreign Office, Cabinet Office, CAB27/1.

———. Cabinet Office, Cabinet Minutes, CAB23.

———. Foreign Office, Confidential Prints, CON, FO424, FO426.

Woodward, Ernest Llewellyn (dir). *Documents on British Foreign Policy, 1919-1939*, First Series, 27 vols., London: H.M.S.O., 1946-86.

Archives de British Petroleum (Turkish Petroleum Company)

Gulbenkian, Calouste S. "Memoirs of Calouste Sarkis Gulbenkian with Particular Relation to the Origins and Foundation of the Iraq Petroleum Company Limited," Sep 16, 1945: NA RG59 890.G.6363/3-148, 15.

"Memorandum of Agreement between M. Phillipe Berthelot, Directeur des Affaires politiques et commerciales au Ministère des Affaires Etrangères, and Professor Sir John Cadman, KCMG, Director in Charge of His Majesty's Petroleum Department," Apr 24, 1920, Clause 8, BP IPC 168-F4: FO Agreement Correspondence Oct 1912–Oct 1927.

Archives du Gouvernement français

« Rapport secret sur la politique française du pétrole et la paix du commissaire général aux essences et combustibles au ministre des Affaires étrangères », en date du 5 novembre 1918, pp. 6-7, AN, carton F 30 1060.

Documents diplomatiques, Conférence de Lausanne (Livre Jaune), Vol. 1 (Ministère des Affaires étrangères, Paris 1923).

DOCUMENTS D'ORGANISATIONS NON-GOUVERNEMENTALES

Bensahel, Nora et al. *After Saddam: Prewar Planning and the Occupation of Iraq*, Rand Corporation, 2008.

Baram, Amatzia. *Between Impediment and Advantage: Saddam's Iraq*, United States Institute of Peace, 1998.

Caan, Christina et al. *Is This Any Way to Run an Occupation? Legitimacy, Governance, and Security in Post-conflict Iraq*, in Karen Guttieri & Jessica Piombo, *Interim Governments: Institutional Bridges to Peace and Democracy?*, US Institute of Peace Press, 2007, 319.

Dobbins, James [et al.]. « Occupying Iraq- a history of the coalition provisional authority », 2009 Rand National Security Research Division

Hassan, Ghali. « The Destruction of Iraq's Educational System under US Occupation », Centre de recherche sur la mondialisation, Global Research, 11 mai 2005.

Iraq Revenue Watch. *Auditors Find Poor Practices in Management of Iraqi Oil Revenues*, Briefing No. 8, New York, Open Society Institute, 2004.

———. *Audit Finds More Irregularities and Mismanagement of Iraq's Revenues*, Briefing No. 9, New York, Open Society Institute, 2004.

Morse Edward L. & Amy Myers Jaffe. *Strategic Energy Policy Challenges for the 21st Century*, Houston: James A. Baker III Institute for Public Policy of Rice University, 2001.

Sissons, Miranda & Abdulrazzaq Al-Saiedi. « A Bitter Legacy: Lessons of De-Baathification in Iraq », International Center for Transitional Justice, 2013, en ligne : <https://www.ictj.org/publication/bitter-legacy-lessons-de-baathification-iraq/>.

ARTICLES DE PRESSE

Alpert, Mark. "The Fog of War", 2004 Scientific American 290:3, 22.

Benraad, Myriam. « Iraq: la rente pétrolière au cœur de la crise », Le Monde, 23 juin 2013.

Everding, Gerry. "U.S. rules Iraq under international law doctrine of 'debellatio' and will until stable government is formed", The Source (Washington University in Saint Louis), March 3, 2004.

Halliday, Denis J. « Des sanctions qui tuent », Le monde diplomatique, 11 janvier 1999, 14.

Kramer, Andrew E. « In Rebuilding Iraq's Oil Industry, U.S. Subcontractors Hold Sway », The New York Times, 16 juin 2011.

Phillips, Percival. "Mesopotamia – The "Daily Mail" Inquiry at Baghdad" [Press Report], London: Carmelite House, February, 1923.

